

Pola Pembuktian dalam Putusan Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi

Pattern of Evidence in Decisions on Formal Review of Laws in the Constitutional Court

Retno Widiastuti

Magister Hukum Kenegaraan FH UGM Yogyakarta
Jln. Sosio Yustisia No. 1, Bulaksumur, Sleman, DIY, Indonesia
E-mail: retnowidiastuti@mail.ugm.ac.id

Ahmad Ilham Wibowo

Magister Hukum Kenegaraan FH UGM Yogyakarta
Jln. Sosio Yustisia No. 1, Bulaksumur, Sleman, DIY, Indonesia
E-mail: ilhamwibowo01@gmail.com

Naskah diterima: 30/10/2021 revisi: 05/11/2021 disetujui: 16/12/2021

Abstrak

Penelitian ini mengkaji delapan putusan terkait permohonan pengujian formil di Mahkamah Konstitusi. Riset ini bertujuan untuk memperoleh dua hal, yaitu, (1) untuk mengetahui pola pembuktian dalam putusan pengujian formil undang-undang di Mahkamah Konstitusi; dan (2) untuk menganalisa problematik pola pembuktian dalam putusan pengujian formil undang-undang di Mahkamah Konstitusi. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis-normatif, dengan pendekatan perundangan-undangan, konseptual, dan kasus. Hasil penelitian, *pertama*, menunjukkan pola pembuktian yang cenderung difokuskan untuk membuktikan dalil yang diajukan pemohon beserta alat bukti yang disampaikannya, serta dicirikan dengan lemahnya dalil dan alat bukti pemohon yang dalam beberapa putusan hakim cenderung terpaku dengan kebenaran formil. *Kedua*, mayoritas problematik pengujian formil undang-undang berasal dari lemahnya alat bukti pemohon yang berbanding terbalik dengan alat bukti yang disampaikan pihak

terkait dalam hal ini DPR ataupun pemohon yang berasal dari partai politik yang memiliki basis suara di parlemen. Terdapat problematik lainnya, yakni (1) kecenderungan hakim untuk mencari kebenaran formil, bukan materiil; (2) terdapatnya ruang ambiguitas ukuran terlanggaranya prosedur pembentukan suatu UU; 3) terdapat paradigma dikesampingkannya pengujian formil dibanding pengujian materiil; dan (4) mempertimbangkan akibat putusan.

Kata kunci: Mahkamah Konstitusi, Pengujian Formil Undang-Undang, Pembuktian

Abstract

This study examines eight decisions related to the judicial review of the legislative process in the Constitutional Court. This research aims to obtain two things, namely, (1) to find out the pattern of evidence in the decision on the judicial review of the legislative process in the Constitutional Court; and (2) to analyze the problematic pattern of evidence in the decision on the judicial review of the legislative process in the Constitutional Court. The method used in this research is juridical-normative, with a statutory, conceptual, and case approach. This research concludes, first, show a pattern of evidence that tends to be focused on proving the arguments put forward by the applicant and the evidence he submits and is characterized by the weakness of the arguments and evidence of the applicant, which in some judges' decisions tend to be fixated on formal truths. Second, the majority of problematic legal formal testing stems from the weakness of the applicant's evidence which is inversely proportional to the evidence submitted by the relevant parties, in this case, the DPR or the applicant who comes from a political party that has a vote base in parliament. There are other problems, namely (1) the tendency of judges to seek formal, not material truth; (2) there is room for ambiguity in the size of the violation of the procedure for the formation of law; (3) there is a paradigm that formal testing is excluded from material testing; and (4) considering the consequences of the decision.

Keywords: *Constitutional Court, Judicial Review of The Legislative Process, Evidence*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Reformasi dan agenda amendemen UUD 1945 telah melahirkan salah satu lembaga kekuasaan kehakiman baru, yakni Mahkamah Konstitusi (MK). MK diberikan fungsi untuk melakukan pengujian undang-undang (UU) terhadap undang-undang dasar (*constitutional review*). Dihadirkannya mekanisme

constitutional review merupakan imbas dari dianutnya paham supremasi konstitusi dalam UUD 1945 pasca amendemen.¹

Secara teoritik, *constitutional review* terbagi menjadi 2 (dua) jenis, yakni pengujian secara materiil (*materiele toetsingrecht*) dan pengujian secara formil (*formele toetsingrecht*).² Pengujian secara materiil menilai dari segi kesesuaian antara materi muatan UU dengan undang-undang dasar (UUD).³ Hal ini berbeda dengan pengujian secara formil, yang menilai dari segi kesesuaian prosedur pembentukan UU dengan prosedur yang telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴

Jimly Asshiddiqie dalam pandangan lain bahkan memaknai pengujian formil secara lebih luas, yakni pengujian yang meliputi kesesuaian prosedur pembentukan suatu UU (pengujian formil dalam artian sempit) dan juga berkaitan dengan segala hal yang bukan pengujian materiil.⁵ Fajrul Falaakh memaknai bahwa Pasal 24C UUD NRI 1945 tidak memisahkan kewenangan pengujian undang-undang di MK ke dalam salah satu jenis tertentu.⁶ Oleh karenanya, dapat dikatakan bahwa kewenangan pengujian undang-undang di MK adalah kewenangan pengujian secara materiil maupun secara formil.

Kedua jenis pengujian UU ini memiliki derajat yang sama dan harus dilaksanakan secara berimbang oleh MK.⁷ Namun faktanya, terdapat ketimpangan antara pengujian UU secara materiil dengan formil di MK dalam tataran praktik. Berdasarkan data dari MK, pengujian UU secara materiil sudah diputus sebanyak 1392 perkara dengan total 269 putusan mendapat amar dikabulkan.⁸ Kondisi ini jauh berbeda dengan pelaksanaan pengujian formil UU di MK, yang sampai saat ini baru sekali dikabulkan dengan amar putusan inkonstitusional bersyarat. Padahal, tercatat MK sudah memutus 44 perkara pengujian formil.⁹ Kondisi ini menunjukkan adanya celah ketimpangan antara praktik pengujian materiil dengan formil di MK.

¹ Paham Supremasi Konstitusi menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam sebuah negara (*the supreme law of the land*) yang tercermin dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yakni "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar". Ketentuan konstitusi ini tidak boleh dilanggar oleh undang-undang yang mekanismenya dikontrol oleh lembaga kekuasaan kehakiman. Lihat Fajar Laksono Suroso, 2018, *Potret Relasi Mahkamah Konstitusi-Legislator, Konfrontatif atau Kooperatif*, ctk.pertama, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 31-32.

² Jimly Asshiddiqie, 2010, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, ctk. pertama, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 38.

³ *Ibid*, hlm. 39.

⁴ Sri Soemantri, 1982, *Hak Menguj Material di Indonesia*, ctk.pertama, Alumni, Bandung, hlm.28. Jimly Asshiddiqie menggolongkan pengertian ini ke dalam pengujian formil dalam artian sempit. Lihat Jimly Asshiddiqie, 2020, *Pengujian Formil Undang-Undang di Negara Hukum*, ctk.pertama, KonsPress, Jakarta, hlm 178-179.

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Ibid*, hlm.103-104.

⁶ M. Fajrul Falaakh dalam keterangan ahli Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009, hlm.39.

⁷ Hans A. Lindle, 1975, "Due Process of Lawmaking", *Nebraska Law Review*, Vol.55, Issue 2, hlm. 251

⁸ Lihat di <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Perkara2&menu=4>, diakses pada 4 April 2021.

⁹ Jimly Asshiddiqie, 2020, *Pengujian Formil ...*, *Op.Cit.*, hlm.Vii, Sedangkan, Franxy Alexander mencatat ada 34 putusan, lihat Franxy Alexander, 2020, *Pengujian Formil Undang-Undang Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada, hlm. 433.

Adanya celah ketimpangan antara pelaksanaan pengujian formil UU dengan pengujian materiil di MK ini menimbulkan kekhawatiran dikaitkan dengan fenomena pembentukan UU kita saat ini yang mendapat kritik tajam karena jauh dari prosedur yang telah ditentukan. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan mencatat bahwa terdapat beberapa UU yang pembentukannya jauh dari prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas, seperti UU Cipta Kerja, UU KPK, UU MK, maupun UU Minerba.¹⁰

Pertanyaan yang kemudian muncul adalah, apa permasalahan pengujian formil UU di MK sehingga sampai saat ini permohonan pengujian formil atas suatu UU belum pernah dikabulkan? Salah satu perspektif yang dapat digunakan untuk menemukan jawaban atas pertanyaan tersebut yakni dikaitkan dengan pola pembuktian dalam pengujian formil UU di MK.

Mekanisme pembuktian memiliki kedudukan penting sebagai proses untuk meyakinkan hakim tentang kebenaran dalil atau dalil-dalil yang dikemukakan dalam suatu persengketaan.¹¹ Baik dan kuatnya kualitas pembuktian memiliki keterkaitan erat dengan terbuktinya dalil-dalil pengujian formil UU yang dimohonkan. Terbuktinya dalil dapat meyakinkan hakim dan berkorelasi dengan dikabulkannya suatu permohonan.

Pasal 58 ayat (1) Peraturan MK Nomor 2 Tahun 2021 menegaskan bahwa "*pemohon membuktikan dalil permohonan dalam persidangan*". Implikasinya, pemohon memiliki kewajiban untuk membuktikan peristiwa yang diajukannya.¹² Sebaliknya, jika termohon menyangkal dalil tersebut, maka pihak yang menyangkal wajib membuktikan ketidakbenaran dalil-dalil yang dituduhkan pihak pemohon tersebut.¹³ Berdasarkan permohonan pengujian formil UU yang diputus oleh MK, terdapat 18 Putusan yang dinyatakan ditolak.¹⁴ Dari 18 putusan yang ditolak tersebut, terdapat 6 putusan yang ditolak dikarenakan tidak terbuktinya dalil pemohon.¹⁵ Selain putusan tersebut, terdapat 1 (satu) putusan terbukti cacat formil namun undang-undang yang diuji tidak dinyatakan inkonstitusional dan 1 putusan yang terbukti cacat formil tetapi dikabulkan secara bersyarat (inkonstitusional bersyarat), yakni Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

¹⁰ Lihat di <https://pshk.or.id/media-rr/proses-legislasi-dan-partisipasi-publik/>, diakses pada 4 April 2021.

¹¹ Maruarar Siahaan, 2011, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Edisi 2, Sinar Grafika, Jakarta, h.102.

¹² Konsep ini didasarkan atas teori afirmatif yang menghendaki bahwa setiap orang yang mendalilkan maka diwajibkan membuktikan dalil itu. Lihat Jimly Asshiddiqie, 2020, *Hukum Acara Pengujian...*, *Op.Cit.* h. 109-110.

¹³ *Ibid.*, h.109.

¹⁴ Lihat Franxy Alexander, 2020, *Pengujian Formil Undang-Undang...*, *Op.Cit.* h. 433.

¹⁵ *Ibid.*

Fakta tersebut setidaknya dapat memberikan gambaran awal bahwa faktor pembuktian memiliki korelasi yang erat dengan permasalahan pengujian formil UU di MK. Oleh karenanya, penelitian ini menganalisa pola serta problematik dalam pembuktian pengujian formil UU di MK, yang saat ini didasarkan pada UU Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU Nomor 7 Tahun 2020 tentang MK serta Peraturan MK Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka terdapat 2 (dua) rumusan masalah dalam penelitian ini, yakni sebagai berikut, *pertama*, bagaimana pola pembuktian dalam putusan pengujian formil undang-undang di Mahkamah Konstitusi? *Kedua*, apa problematik pembuktian dalam putusan pengujian formil undang-undang di Mahkamah Konstitusi?

C. Metode Penelitian

Penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundangan-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Jenis data yang digunakan ialah data sekunder dengan analisis data secara kualitatif.

PEMBAHASAN

Pola Pembuktian dalam Putusan Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi

Pembuktian memiliki arti penting untuk mencari kebenaran atas suatu peristiwa, yang dalam konteks hukum berarti mencari kebenaran atas suatu peristiwa hukum.¹⁶ Mekanisme pembuktian juga memiliki kedudukan penting sebagai proses untuk meyakinkan hakim tentang kebenaran dalil atau dalil-dalil yang dikemukakan dalam suatu persengketaan.¹⁷ Dikaitkan dengan pengujian formil UU, maka peristiwa hukum yang perlu dicari kebenarannya adalah sejauhmana UU itu ditetapkan dalam bentuk yang tepat (*appropriate form*), oleh institusi yang tepat (*appropriate institution*), dan menurut prosedur yang tepat (*appropriate procedure*).¹⁸

¹⁶ Eddy O.S. Hiariej, 2012, *Teori & Hukum Pembuktian*, Penerbit Erlangga, Jakarta, h. 7.

¹⁷ Subekti, 1995, *Hukum Pembuktian*, ctk. kesebelas, Pradnya Paramita, Jakarta, h.1.

¹⁸ Ni'matul Huda dan Riri Nazriyah, 2018, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, ctk.I, Nusa Media, h. 128.

Dari ketiga kriteria ini, pengujian formil dapat mencakup: a) pengujian atas pelaksanaan tata cara atau prosedur pembentukan UU, baik dalam pembahasan maupun dalam pengambilan keputusan atas rancangan suatu undang-undang menjadi UU; b) pengujian atas bentuk, format, atau struktur UU; c) pengujian yang berkenaan dengan keberwenangan lembaga yang mengambil keputusan dalam proses pembentukan UU; dan d) pengujian atas hal-hal lain yang tidak termasuk pengujian materiil.¹⁹

Eddy O.S. Hiariej memandang bahwa hukum pembuktian berbicara terkait 5 hal yakni, *pertama*, teori pembuktian yang digunakan oleh hakim (*bewijstheorie*). *Kedua*, alat-alat bukti yang digunakan untuk membuktikan telah terjadinya suatu peristiwa hukum (*bewijsmiddelen*). *Ketiga*, cara mengumpulkan, memperoleh dan menyampaikan bukti di pengadilan (*bewijlast*). *Keempat*, kekuatan pembuktian (*bewijskracht*). *Kelima*, beban pembuktian (*bewijslast*).²⁰ Kelima unsur ini yang menjadi parameter dasar ketika akan membicarakan terkait pembuktian dalam suatu perkara.

Pengujian formil UU di MK dapat dikatakan menganut prinsip pembuktian *negatief wettelijk bewijstheorie* yakni dasar pembuktian menurut keyakinan hakim yang timbul dari alat-alat bukti dalam UU secara negatif.²¹ Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 45 UU Nomor 24 Tahun 2003 yang menegaskan bahwa “Mahkamah Konstitusi memutus perkara berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sesuai dengan alat bukti dan keyakinan hakim”. Alat bukti ini pun sudah dibatasi dalam UU sebagaimana diatur dalam Pasal 36 UU Nomor 24 Tahun 2003 yakni meliputi:

- a. Surat atau tulisan;
- b. Keterangan saksi;
- c. Keterangan ahli;
- d. Keterangan para pihak;
- e. Petunjuk; dan
- f. Alat bukti lain berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu.

Keberadaan alat bukti tersebut menjadi salah satu unsur penting dalam pembuktian pengujian formil UU di MK yang paling sedikit harus terdiri dari 2 (dua) alat bukti sebagai dasar bagi hakim dalam memutus pengujian formil UU

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Hukum Acara... Op.Cit*, h. 42-43.

²⁰ Eddy O.S. Hiariej, 2012, *Teori & Hukum Pembuktian... Op.Cit*, h. 6-7.

²¹ *Ibid*, h. 17.

tersebut.²² Cara memperoleh alat bukti itu pun harus dilakukan sah secara hukum agar dapat dijadikan penilaian oleh hakim.²³ Selain itu, alat bukti tersebut harus memiliki kekuatan pembuktian yakni relevan dan mampu meyakinkan hakim terhadap dalil-dalil permohonan yang diajukan oleh pemohon.²⁴ Berkaitan dengan pengujian formil UU di MK, maka beban terhadap pembuktian ini diserahkan ke pemohon.

Pasal 58 ayat (1) Peraturan MK Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang menegaskan bahwa “*Pemohon membuktikan dalil Permohonan dalam persidangan*”. Berdasarkan ketentuan ini, maka pemohon memiliki kewajiban untuk membuktikan permohonan yang diajukannya. Secara teoritik, model pembuktian ini disebut teori afirmatif, yakni menempatkan beban pembuktian kepada siapa yang mendalilkan.²⁵ Model ini sejalan dengan asas *actori incumbit probatio* yang cukup dikenal dalam hukum perdata, yang berarti siapa yang menggugat, dialah wajib membuktikan.²⁶ Oleh karenanya, pemohon dalam pengujian formil UU memiliki beban untuk membuktikan dalil-dalil permohonannya dengan alat-alat bukti yang kuat dan sah untuk meyakinkan hakim. Dikaitkan dengan sifat pengujian formil UU di MK yang secara garis besar ditujukan untuk menentukan konstitusionalitas prosedur pembentukan suatu UU, maka alat-alat bukti ini pun menekankan adanya fakta hukum yang jelas terkait terlanggarnya prosedur suatu pembentukan UU tanpa mengesampingkan kekuatan dalil permohonannya.

Berdasarkan model pembuktian pengujian formil UU di MK ini, lalu bagaimana praktik pola pembuktiannya dalam putusan pengujian formil UU di MK? Dalam penelitian ini, putusan MK yang akan dikaji ialah yang berkaitan dengan putusan pengujian formil UU yang ditolak dikarenakan tidak terbuktinya dalil pemohon, antara lain:

Tabel Putusan MK tentang Pengujian Formil

No	Nomor	Pokok Perkara	Yang dipersalahkan Pemohon	Pertimbangan Mahkamah
1	001/PUU-I/2003	Pengujian UU Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan	1. Pengesahan UU <i>a quo</i> tidak memenuhi quorum;	- Saat UU <i>a quo</i> diundangkan (2002), UU tentang tata

²² Lihat Pasal 45 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

²³ Lihat Pasal 36 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

²⁴ Eddy O.S. Hiarij, 2012, *Teori & Hukum Pembuktian... Op.Cit.*, h. 1.

²⁵ *Ibid.*, h. 262.

²⁶ Eddy O.S. Hiarij, 2012, *Teori & Hukum Pembuktian... Op.Cit.*, h. 23.

No	Nomor	Pokok Perkara	Yang dipersoalkan Pemohon	Pertimbangan Mahkamah
			<p>2. Pengambilan keputusan DPR tidak dilakukan dengan cara musyawarah mufakat.</p>	<p>cara pembentukan UU belum ditentukan sehingga belum ada tolak ukur yang jelas mengenai prosedur pembentukan UU;</p> <ul style="list-style-type: none"> - DPR telah membantah dalam keterangannya dan Pemohon tidak dapat memberikan bukti sebaliknya;
2	002/PUU-I/2003	Pengujian UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi	Pimpinan rapat Paripurna DPR memaksakan dilakukannya musyawarah mufakat terhadap persetujuan RUU <i>a quo</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Mahkamah menemukan fakta bahwa seluruh fraksi telah menyampaikan pendapatnya sehingga RUU disetujui pada akhirnya, tanpa ada keberatan; - Mahkamah telah mendengar keterangan DPR yang intinya seluruh prosedur telah sesuai dengan Tatib DPR;

No	Nomor	Pokok Perkara	Yang dipersoalkan Pemohon	Pertimbangan Mahkamah
3	058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005	Pengujian UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mempersoalkan pengambilan keputusan secara musyawarah mufakat karena ada beberapa anggota yang menolak; 2. Tidak seluruh pasal 33 UUD 1945 menjadi konsiderans mengingat UU <i>a quo</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> - Lobi antar fraksi merupakan proses yang biasa dan dalam lobi, telah tercapai kesepakatan; - Di rapat paripurna akhirnya menyetujui RUU; - Meski hanya sebagian dari Pasal 33 UUD 1945 yang dicantumkan dalam konsiderans mengingat, tidak menyebabkan secara formil UU SDA bertentangan dengan UUD 1945;
4	27/PUU-VII/2009	Pengujian UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proses pembentukan UU <i>a quo</i> telah menyalahi aturan Tatib DPR, kurang dari setengah jumlah seluruh anggota DPR; 2. Proses penyusunan dan pembahasan RUU tertutup; 	<ul style="list-style-type: none"> - Proses pembentukan UU (terutama menyangkut pengambilan keputusan dalam rapat paripurna) telah melanggar ketentuan formil, melanggar Tatib DPR, dan Pasal 20 UUD, sehingga cacat prosedur; - Demi asas manfaat untuk tujuan hukum,

No	Nomor	Pokok Perkara	Yang dipersoalkan Pemohon	Pertimbangan Mahkamah
				UU a quo tetap mempunyai kekuatan hukum berlaku;
5	43/PUU-X/2012	Pengujian UU Nomor 22 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proses pembentukan UU <i>a quo</i> dalam rapat paripurna melewati batas waktu masa sidang; 2. Persetujuan RUU menjadi UU dilakukan pada Hari Sabtu yang merupakan hari libur dan bukan hari kerja. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dalil melewati waktu 1 bulan tidak beralasan menurut hukum; - Dalil persetujuan RUU menjadi UU dilakukan pada Hari Sabtu yang merupakan hari libur tidak beralasan menurut hukum;
6	45/PUU-X/2012	Pengujian UU Nomor 4 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas UU Nomor 22 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012	1. Pembentukan UU <i>a quo</i> tidak memenuhi ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan UUD 1945.	<ul style="list-style-type: none"> - Para Pemohon tidak menguraikan bentuk pelanggaran prosedur dalam UU <i>a quo</i>; - Proses pengambilan keputusan pengesahan UU <i>a quo</i> atau Pasal yang diuji telah sesuai prosedur;
7	73/PUU-XII/2014	Pengujian UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	1. Masuknya Pasal 84 dan perubahan ketentuan UU <i>a quo</i> serta pembahasan pasal-pasal <i>a quo</i> melanggar prosedur pembuatan UU;	<ul style="list-style-type: none"> - UUD hanya menentukan suatu RUU dibahas dan disetujui oleh DPR dan Presiden. - Walaupun perubahan pasal <i>a quo</i> tidak

No	Nomor	Pokok Perkara	Yang dipersoalkan Pemohon	Pertimbangan Mahkamah
			2. Bertentangan dengan asas keterbukaan, tidak sesuai dengan NA;	bersumber dari NA, namun tidak serta merta menjadikan UU inkonstitusional; - Asas keterbukaan yang dilalihkan Pemohon tidak terbukti,
8	91/PUU-XVIII/2020	Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembentukan UU <i>a quo</i> dengan metode <i>omnibus law</i> menyebabkan ketidakjelasan jenis undang-undang yang dibentuk, apakah sebagai undang-undang baru atau perubahan atau pencabutan. 2. Terdapat cara atau metode yang tidak pasti dan tidak baku berkaitan dengan metode <i>omnibus law</i>. 3. Terdapat kesalahan dalam pengutipan; dan 4. UU <i>a quo</i> bertentangan dengan asas kejelasan tujuan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Upaya memangkas waktu, mengefektifkan, dan mengefisienkan mengubah suatu undang-undang melalui metode <i>omnibus law</i> tidaklah bisa menjadi pembenar untuk melakukan pembentukan suatu undang-undang yang menyimpang dari ketentuan yang pasti, baku, dan standar berdasarkan UU 12/2011 dan perubahannya; 2. Metode <i>omnibus law</i> bukan merupakan metode yang pasti, baku, dan standar yang diatur dalam UU 12/2011 beserta perubahannya

No	Nomor	Pokok Perkara	Yang dipersoalkan Pemohon	Pertimbangan Mahkamah
				<p>dan menjadi sulit dipahami apakah merupakan UU baru, UU perubahan, atau UU pencabutan;</p> <p>3. Telah terdapat kesalahan pengutipan dalam merujuk pasal sehingga tidak sesuai dengan asas “kejelasan rumusan”;</p> <p>4. Tidak dipenuhinya asas kejelasan tujuan, kejelasan rumusan, dan Asas keterbukaan.</p>

Terhadap kedelapan putusan MK tersebut, terdapat pola pembuktian sebagai berikut: **Pertama, Putusan MK Nomor 001/PUU-I/2003.** Pemohon menguraikan bahwa dalam rapat paripurna pengambilan keputusan terhadap Rancangan Undang-Undang (RUU) Ketenagalistrikan hanya dihadiri oleh 152 anggota DPR RI. Hal ini dianggap tidak memenuhi kuorum rapat paripurna pengambilan persetujuan yang seharusnya dihadiri oleh 248 orang. Selain itu, dalam rapat paripurna tersebut juga terdapat anggota yang tidak setuju, tetapi pimpinan tetap memaksakan dilaksanakannya pengambilan keputusan terhadap persetujuan RUU Ketenagalistrikan.²⁷ Terhadap dalil ini, dengan melihat alat bukti yang disampaikan pemohon, alat bukti surat atau tulisan hanya berupa berita sidang paripurna DPR RI mengenai pengesahan RUU Ketenagalistrikan (bukti P – 6a) serta laman berita online berjudul “Pembahasan RUU Listrik Diwarnai Aksi Walk Out 3 Anggota DPR” (bukti P – 7) yang secara relevan berkaitan dengan dalil permohonan formil.²⁸

²⁷ Lihat Putusan MK No. 001/PUU-I/2003, h. 25-27.

²⁸ Lihat Putusan MK No. 001/PUU-I/2003, h. 62.

Dalil dari pemohon ini kemudian dibantah oleh pihak terkait yakni DPR lewat diberikannya 2 (dua) alat bukti, *pertama*, berupa keterangan para pihak yakni keterangan tertulis DPR yang menyatakan bahwa Rapat Paripurna pengambilan keputusan terhadap RUU Ketenagalistrikan telah memenuhi kuorum yang dihadiri oleh 264 orang. *Kedua*, alat bukti surat atau tulisan dengan mendasarkan kepada catatan risalah sidang Rapat Paripurna pengambilan keputusan terhadap RUU Ketenagalistrikan.²⁹ Terhadap alat-alat bukti ini, hakim MK memandang bahwa alat bukti dari pihak terkait DPR lebih memiliki kekuatan dibandingkan alat bukti dari pihak pemohon perkara *a quo* yang tidak mampu membuktikan sebaliknya.³⁰ Dalam perkara ini, menampakkkan jika hakim terpaku pada kebenaran formil berupa surat atau tulisan semata.

Kedua, Putusan MK Nomor 002/PUU-I/2003. Dalam mendukung dalilnya, pemohon tidak memberikan alat bukti yang jelas, melainkan hanya berupa risalah sidang. Oleh pihak terkait, DPR, menyatakan bahwa 12 anggota DPR yang didalilkan pemohon tidak setuju hanya memberikan nota ketidaksetujuan (*minderheidsnota*) dan bukan penolakan secara penuh, tetapi tetap memperkenankan dilaksanakan pengambilan keputusan.³¹

Terhadap dalil tersebut kemudian, Mahkamah memeriksa risalah Rapat Paripurna ke-17 DPR masa persidangan I Tahun sidang 2001-2002 bertanggal 23 Oktober 2001 serta keterangan lisan dan tertulis dari DPR. Mahkamah menemukan fakta bahwa terdapat 12 anggota DPR yang menyatakan ketidaksetujuannya terhadap RUU Minyak dan Gas Bumi. Namun, di akhir persidangan, ternyata Mahkamah menemukan fakta bahwa seluruh anggota DPR menyatakan persetujuannya terhadap RUU Minyak dan Gas Bumi sehingga dalil pemohon tidak terbukti.³² Selain itu, Mahkamah mendengar keterangan lisan DPR dan membaca keterangan tertulis DPR guna lebih menyakinkan Mahkamah, yang menerangkan mengenai proses pengambilan keputusan RUU *a quo*.³³ Berdasarkan risalah yang diajukan sebagai bukti pemohon, disandingkan dengan keterangan tertulis dan lisan dari DPR, pemohon tidak dapat meyakinkan Mahkamah dalam membuktikan kebenaran dalil permohonannya.³⁴ Namun, Mahkamah disini terlihat hanya terpaku ke kebenaran formil berupa risalah dan keterangan tertulis DPR. Padahal, masih terbuka peluang bagi Mahkamah untuk meminta keterangan saksi dari 12 orang

²⁹ Lihat Putusan MK No. 001-021-022/PUU-I/2003, h. 56-57.

³⁰ Lihat Putusan MK No. 001-021-022/PUU-I/2003, h. 328-329.

³¹ Lihat Putusan MK No. 002/PUU-I/2003, h. 177-178.

³² Lihat Putusan MK No. 002/PUU-I/2003, h. 201-205.

³³ Lihat Putusan MK No. 002/PUU-I/2003, h.201-202.

³⁴ Lihat Putusan MK No. 002/PUU-I/2003, h 205.

anggota yang menyatakan ketidaksetujuannya, apakah benar memberikan ruang bagi forum untuk memperkenankan dilaksanakan keputusan ataukah tidak.

Ketiga, Putusan MK Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005. Alat-alat bukti yang diajukan pemohon hanya berkisar berupa dokumen jurnal, artikel, dan berita media yang tidak cukup relevan dengan dalil pengujian formil dari pemohon *a quo*.³⁵ Sedangkan, dalam Perkara Nomor 063 pemohon hanya mendalilkan adanya permasalahan prosedur persetujuan RUU SDA tetapi tanpa disertai dalil dan alat bukti yang jelas.³⁶

Dalil dan bukti dari pemohon *a quo* ini telah dibantah oleh pihak terkait lewat pemberian keterangan yang menyatakan bahwa rapat paripurna persetujuan UU *a quo* telah dihadiri 348 orang anggota dari 483 anggota sehingga memenuhi kuorum serta adanya penolakan dari 7 anggota DPR seperti uraian dalil pemohon dianggap tidak menghalangi proses pengambilan keputusan dan usulan pengambilan keputusan secara voting tidak mendapat dukungan dari anggota atau fraksi lainnya berdasarkan catatan rapat yang ada.³⁷ Terhadap pembuktian ini, hakim memandang bahwa dalil dari pemohon tidaklah cukup kuat dengan melihat fakta dalam persidangan, keterangan saksi, keterangan tertulis DPR maupun risalah rapat DPR. Hakim melihat pada akhir sidang paripurna DPR RI persetujuan bersama RUU SDA para peserta sidang secara bersama telah menyetujui RUU SDA.³⁸

Berdasarkan bukti-bukti pemohon di atas dan mempertimbangkan jawaban dari DPR, Mahkamah menilai proses pembentukan UU *a quo* telah sesuai prosedur pembentukan UU dan tidak ditemukan adanya unsur-unsur yang bertentangan dengan konstitusi, dan permohonan pemohon tidak cukup beralasan sehingga ditolak oleh Mahkamah.³⁹

Keempat, Putusan MK Nomor 43/PUU-X/2012. Lagi-lagi, tidak terdapat alat bukti yang relevan dan menguatkan fakta terbuktinya dalil pengujian formil pemohon, seperti adanya kesaksian ataukah risalah sidang paripurna persetujuan UU *a quo*.⁴⁰ Kemudian, dalil dari pemohon *a quo* ini dibantah oleh pemerintah selaku pihak terkait, yang menyatakan bahwa proses pembahasan RUU *a quo* telah dibahas sesuai waktu yang ditentukan yakni selama 1 bulan sejak RUU *a quo* diajukan oleh pemerintah ke DPR. Selain itu, terhadap dalil ketidaksesuaian dengan asas kejelasan rumusan dianggap tidak benar dan hal tersebut seharusnya

³⁵ Lihat Putusan MK Nomor 058-059-060-063/PUU-III/2004 h. 204-219.

³⁶ Lihat Putusan MK Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 h. 153-154.

³⁷ Lihat Putusan MK Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 h. 295.

³⁸ Lihat Putusan MK Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 h. 479-485.

³⁹ Lihat Putusan MK Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 h. 485.

⁴⁰ Lihat Putusan MK Nomor 43/PUU-X/2012 h. 83-84.

bukan ranah pengujian formil.⁴¹ Sedangkan, keterangan dari pihak DPR membantah dengan dasar bahwa waktu dimulainya pembahasan UU APBN adalah setelah adanya penugasan dari Badan Musyawarah DPR (BAMUS), bukan setelah diajukannya RUU *a quo* oleh pemerintah ke DPR. Selain itu, berdasarkan risalah paripurna juga telah disepakati oleh anggota rapat terkait perpanjangan waktu rapat paripurna persetujuan UU *a quo*.⁴²

Terhadap dalil dari pemohon dan keterangan pihak terkait tersebut, hakim lebih menggunakan bantahan dari pihak terkait DPR yang memaknai bahwa waktu pembahasan UU APBN dimulai 1 bulan sejak didapatkannya penugasan dari BAMUS. Selain itu, hakim juga memandang bahwa berdasarkan peraturan tata tertib DPR penyimpangan dari waktu rapat ditentukan oleh rapat yang bersangkutan. Berdasarkan uraian ini, maka hakim memberikan penafsiran berbeda terhadap pemaknaan dimulainya waktu pembahasan UU APBN, yang ditegaskan dihitung 1 bulan sejak diajukannya RUU APBN oleh pemerintah kepada DPR, namun kemudian dimaknai oleh Mahkamah adalah dihitung 1 bulan sejak adanya penugasan dari BAMUS.⁴³ Oleh karenanya, dapat dikatakan hakim memperluas pemaknaan “sejak diajukannya RUU APBN oleh pemerintah kepada DPR” sebagai “sejak adanya penugasan dari BAMUS”. Padahal, kedua hal tersebut merupakan tahapan prosedur yang berbeda. Berdasarkan hal di atas, Mahkamah menilai permohonan formil pemohon tidak terbukti dan tidak beralasan menurut hukum. Sehingga, berdasarkan Putusan *a quo* terdapat penafsiran ukuran prosedur formil yang dilanggar oleh Mahkamah.

Kelima, Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009. Menjadi menarik karena MK pada dasarnya menyatakan proses pembentukan UU MA (terutama menyangkut pengambilan keputusan oleh DPR dalam rapat paripurna) telah melanggar ketentuan formil pengambilan keputusan yang berlaku pada saat itu, yaitu Peraturan Tata Tertib DPR Nomor 08/DPRRI/2005-2006 dan Pasal 20 UUD NRI 1945, sehingga dinilai cacat prosedur. Namun meski demikian, MK ternyata tidak serta merta memutuskan bahwa UU *a quo* tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena mempertimbangkan beberapa hal, antara lain:

- 1) Bahwa Mahkamah sebelum UU *a quo* diajukan belum pernah memutuskan permohonan pengujian formil UU yang diperiksa secara lengkap dan menyeluruh;

⁴¹ Lihat Putusan MK Nomor 43/PUU-X/2012 h.105-106.

⁴² Lihat Putusan MK Nomor 43/PUU-X/2012 h.120-123.

⁴³ Lihat Putusan MK Nomor 43/PUU-X/2012, h.120-123, h. 136-139.

- 2) Bahwa sementara itu proses pembentukan UU berlangsung secara ajeg dengan tata cara yang diatur oleh Peraturan Tata Tertib DPR dan kebiasaan yang berkembang dalam proses tersebut. Proses pembentukan UU yang didasarkan pada Peraturan Tata Tertib DPR dan kebiasaan tersebut oleh DPR dianggap tidak bertentangan dengan konstitusi;
- 3) Bahwa adanya temuan oleh MK berupa cacat prosedur dalam proses pembentukan UU *a quo* harus dipahami sebagai koreksi atas proses pembentukan UU yang selama ini dipraktikkan;
- 4) Bahwa pertimbangan MK terhadap hal-hal yang seharusnya dilakukan dalam proses pembentukan UU agar sesuai dengan UUD NRI 1945, baru disampaikan oleh Mahkamah dalam putusan, sehingga tidak tepat kalau diterapkan untuk menguji proses pembentukan UU sebelum putusan ini;
- 5) Bahwa meskipun terdapat cacat prosedural dalam pembentukan Undang-Undang *a quo*, namun secara materiil UU tersebut tidak menimbulkan persoalan hukum;
- 6) Bahwa apabila UU *a quo* yang cacat prosedural tersebut dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat maka akan mengakibatkan keadaan yang tidak lebih baik karena UU *a quo* terdapat substansi pengaturan yang isinya lebih baik dari UU sebelumnya dan sudah diterapkan dan menimbulkan akibat hukum dalam sistem kelembagaan UU *a quo*.

Jika MK sudah menyatakan bahwa pembentukan UU *a quo* cacat formil, hal ini berarti bukti-bukti yang dihadirkan oleh Pemohon dianggap cukup oleh Mahkamah. Bukti-bukti yang diajukan pemohon untuk menguatkan dalil-dalilnya meliputi bukti surat, UU, keputusan, laporan monitoring, berita-berita media, dan video sidang paripurna. Pemohon juga mengajukan 2 orang saksi dan 5 orang ahli. Sedangkan Pemerintah dan DPR sebagai pihak terkait mengajukan keterangan tertulis untuk menjawab dan membantah Pemohon. Keterangan DPR yang kemudian dimaklumkan oleh Mahkamah, bahwa proses pembentukan UU *a quo* dianggap sesuai dengan Tata Tertib DPR dan kebiasaan sehingga tidak bertentangan dengan konstitusi. Selain itu, melalui Putusan ini MK memberikan batasan waktu pengajuan permohonan pengujian formil yaitu 45 hari.

Keenam, Putusan MK Nomor 45/PUU-X/2012. Dalam mendukung dalilnya, pemohon tidak menyertakan alat bukti yang relevan dan jelas.⁴⁴ Selain itu, pemohon juga tidak menguraikan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan

⁴⁴ Lihat Putusan MK Nomor 45/PUU-X/2012, h. 21-22.

yang oleh pemohon dianggap dilanggar. Kemudian, terhadap pertentangan asas, yang digunakan pemohon adalah asas materi muatan, bukan asas pembentukan UU sehingga berbeda dengan ranah pengujian formil. Terhadap pengujian formil ini, hakim menyatakan bahwa tidak terdapat uraian yang jelas terkait dilanggarnya prosedur pembentukan UU *a quo* dalam dalil pemohon. Sehingga, berdasarkan lemahnya alat bukti pemohon, menurut Mahkamah permohonan pemohon tidak terbukti menurut hukum.⁴⁵

Ketujuh, Putusan MK Nomor 73/PUU-XII/2014. Mahkamah menilai bahwa pembentukan UU *a quo* telah dilakukan sesuai dengan ketentuan di konstitusi dan telah dibahas bersama DPR dan Presiden. Adapun mengenai perubahan pasal *a quo* yang tidak bersumber dari NA tidak serta merta menyebabkan suatu UU menjadi inkonstitusional, begitupun sebaliknya. Asas keterbukaan yang didalilkan pemohon tidak terbukti karena seluruh proses pembahasannya sudah dilakukan secara terbuka, transparan, yang juga para pemohon ikut dalam semua proses itu. Selain itu, sekiranya terjadi dalam proses pembahasan tidak sepenuhnya mengikuti tata cara yang diatur dalam UU 12/2011 atau tidak sesuai dengan tata tertib DPR, menurut Mahkamah juga tidak serta merta menjadikan UU tersebut inkonstitusional. Sedangkan, mengenai tidak ikutnya DPD dalam pembahasan RUU *a quo* lagi-lagi tidak serta merta menjadikan UU *a quo* cacat prosedur, karena kewenangan DPD sesuai Pasal 22D ayat (2) UUD NRI 1945 adalah ikut membahas RUU yang hanya berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.⁴⁶

Bahwa pemohon dalam permohonan formilnya mengajukan alat bukti berupa surat, seperti naskah perundang-undangan, naskah akademik, risalah sidang dan rapat kerja, pemberitaan-pemberitaan media, dan daftar inventaris masalah. DPR selaku pihak terkait menyampaikan bahwa, keterangan tertulis dan lisan berkaitan dengan permohonan pemohon, menjelaskan rangkaian tahapan dan mekanisme pembahasan RUU *a quo* yang telah sesuai dengan UUD dan ketentuan lebih lanjutnya. Pihak terkait menyatakan bahwa pemohon mengetahui segala prosesnya karena terlibat dalam seluruh tahapannya. Selain rangkaian tahapan, pihak terkait tidak menanggapi dalil lain tentang pengujian formil pemohon.

⁴⁵ Lihat Putusan MK Nomor 45/PUU-X/2012, h. 54-56.

⁴⁶ Lihat Putusan MK Nomor 73/PUU-XII/2014, h. 211-212.

Meski pada akhirnya permohonan pemohon ditolak, terdapat pendapat berbeda dari 2 (dua) hakim MK yakni Hakim Arif Hidayat dan Hakim Maria Farida Indrati. Keduanya berpendapat bahwa seharusnya permohonan pengujian formil pemohon dikabulkan, karena UU *a quo* cacat secara formil.⁴⁷

Kedelapan, Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Mahkamah dalam putusan ini menyatakan bahwa proses pembentukan UU *a quo* tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD 1945, sehingga harus dinyatakan cacat formil.⁴⁸ Namun, walaupun mengandung cacat formil, mahkamah lebih lanjut mempertimbangkan bahwa UU *a quo*, (1) memiliki tujuan besar yang ingin dicapai; (2) telah banyak dikeluarkan peraturan-peraturan pelaksana; dan (3) telah banyak diimplementasikan di tataran praktik.⁴⁹ Oleh karenanya, untuk menghindari ketidakpastian hukum dan dampak lebih besar yang ditimbulkan, maka UU *a quo* dinyatakan inkonstitusional bersyarat.⁵⁰

Putusan inkonstitusional bersyarat tersebut memberikan dampak bahwa UU *a quo* akan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai "*tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan*". Sebelum perbaikan itu dilakukan, UU *a quo* masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana telah ditentukan tersebut. Tetapi, mahkamah juga menyatakan untuk menanggukkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan UU *a quo*.⁵¹

Berdasarkan uraian di atas, 8 (delapan) putusan pengujian formil di MK tersebut menunjukkan bahwa para pemohon yang notabene memiliki akses yang terbatas terhadap proses pembentukan suatu UU mengajukan alat bukti untuk mendukung dalil-dalilnya berupa surat-surat hingga keterangan ahli juga saksi, akan tetapi oleh Mahkamah ditolak karena dianggap tidak cukup meyakinkan dalam pembuktiannya. Selain itu, terlihat bahwa pembuktian pengujian formil UU cenderung difokuskan untuk membuktikan dalil yang diajukan pemohon beserta alat bukti yang disampaikannya. Dalam praktiknya, mayoritas pola pembuktian pengujian formil dicirikan dengan lemahnya alat bukti pemohon. Terhadap lemahnya alat bukti, dalam beberapa putusan pihak terkait dalam hal ini DPR

⁴⁷ Lihat Putusan MK Nomor 73/PUU-XII/2014, h. 220-230.

⁴⁸ Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020, h. 412.

⁴⁹ Lihat Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2021 h. 413.

⁵⁰ Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020, h.413.

⁵¹ Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020, h.416-417.

justru memiliki alat bukti yang lebih kuat dan relevan. Hal berbeda justru terjadi dalam Putusan Nomor 73/PUU-XII/2014, bahwa permohonan disertai dengan alat bukti yang cukup. Menariknya lagi, pemohon merupakan salah satu partai politik yang cukup kuat di DPR ketika itu. Selain lemahnya alat bukti dari pemohon, hakim dalam beberapa putusan juga cenderung terpaku dengan kebenaran formil, yakni pada alat bukti surat yang disampaikan pemohon dan pihak terkait semata. Padahal masih terbuka ruang untuk mencari kebenaran materiil berupa fakta dalam persidangan. Hakim juga mengutamakan untuk menghindari akibat hukum putusan yang jauh lebih luas jika pengujian formil dikabulkan.

Problematika Pembuktian dalam Putusan Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi

Berdasarkan uraian di atas, pembuktian terhadap pengujian formil UU di MK menitikberatkan beban pembuktian kepada pemohon untuk dapat membuktikan dalil-dalil permohonannya lewat alat-alat bukti yang sah dan memiliki kekuatan pembuktian. Alat-alat bukti dalam pengujian formil ini pun menekankan pada adanya fakta hukum terlanggarnya prosedur pembentukan suatu UU. Dikaitkan dengan pola pembuktian dalam pengujian formil UU di MK sebagaimana telah diuraikan di atas, setidaknya terdapat 5 (lima) problematik yang muncul.

Pertama, lemahnya dalil dan alat bukti yang disampaikan pemohon. Sebelum masuk ke dalam ruang pembuktian, pemohon memiliki kewajiban mendalilkan apa yang dimohonkannya. Dalil tersebut harus berkorelasi dengan adanya pelanggaran formil yang terjadi dalam suatu UU. Namun, berdasarkan pola pembuktian dalam Putusan MK sebagaimana diuraikan di atas, terdapat putusan yang mengandung dalil yang lemah yakni Putusan MK Nomor 45/PUU/X/2012. Kelemahan dalil ini mengakibatkan permohonan pemohon juga mengandung kelemahan.

Selain menguraikan dalil yang kuat, pemohon juga memiliki kewajiban untuk membuktikan permohonannya.⁵² Hal ini sejalan dengan diterapkannya teori afirmatif yang menempatkan beban pembuktian ke pemohon sehingga pemohon memiliki kewajiban untuk membuktikan kebenaran dalil-dalil yang diajukannya lewat alat-alat bukti yang kuat dan sah.⁵³ Alat bukti ini pun harus memiliki kekuatan pembuktian untuk dapat mendukung terbuktinya dalil permohonan yang diajukan.

⁵² Lihat Pasal 58 Peraturan MK Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

⁵³ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara, Op.Cit.*, h. 109.

Dalam konteks pengujian formil, terlanggarnya prosedur pembentukan suatu UU harus berkorelasi erat dengan adanya fakta hukum yang disertai dengan alat bukti yang jelas dan kuat berkaitan dengan terlanggarnya prosedur tersebut. Namun, dalam beberapa putusan sebagaimana telah diuraikan di atas, alat bukti yang disampaikan pemohon ini justru tidak terlalu kuat dan cenderung lemah untuk mendukung dalil formil yang diajukan. Hal ini terlihat dalam, (1) Putusan MK Nomor 001-021-022/PUU-I/2003; (2) Putusan MK 002/PUU-I/2003; dan (3) Putusan MK Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004.

Lemahnya alat bukti dari pemohon ini berbanding terbalik dengan alat bukti yang disampaikan dari pihak terkait yakni DPR yang lebih memberikan kekuatan pembuktian. Hal berbeda justru terlihat dalam Putusan MK Nomor 73/PUU-XII/2014, yang mana pemohon terlihat memiliki alat bukti yang cukup lengkap dan relevan. Namun menariknya, pemohon dalam Putusan *a quo* berasal dari salah satu partai politik yang memiliki basis suara di parlemen pada saat pengujian *a quo* diajukan.⁵⁴ Berdasarkan pola tersebut, kemudian memunculkan pertanyaan, terkait kesamaan akses dan kemudahan memperoleh alat bukti dalam pengujian formil UU, terutama alat bukti yang mampu menerangkan fakta hukum terlanggarnya prosedur formil UU.

Kedua, hakim cenderung terpaku pada kebenaran formil. Dalam kaitannya dengan pengujian formil UU di MK, pembuktian diorientasikan untuk menemukan kebenaran materiil, tidak hanya kebenaran formil semata. Hal ini karena sifat pengujian UU yang menguji norma hukum yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract norms*) sehingga mengandung domain/kepentingan umum (*public interest*).⁵⁵ Oleh karenanya, hakim dalam perkara pengujian UU, wajib menggali sendiri kebenaran materiil dan tidak hanya terpaku kepada bukti formil yang diajukan oleh para pihak.

Namun, dalam Putusan MK Nomor 001-21-22/PUU-I/2003, 002/PUU-I/2003, dan 058-059-060-063/PUU-II/2004 hakim cenderung terpaku pada kebenaran formil semata, yakni hanya melihat dari alat bukti surat yang disampaikan pemohon dan pihak terkait. Hakim tidak terlihat mencoba membuka ruang untuk mencari keterangan saksi fakta terhadap konstitusionalitas proses persetujuan UU *a quo* yang didalilkan oleh pemohon. Padahal, terdapat ruang pembuktian yang menurut hemat penulis diperlukan, seperti membuktikan apakah benar terhadap

⁵⁴ Pemohon dalam Putusan MK Nomor 73/PUU-XII/2014 dapat diklasifikasikan sebagai partai politik yakni PDI Perjuangan, calon anggota DPR-RI terpilih periode 2014-2019 PDI Perjuangan dan anggota PDI Perjuangan. Lihat Putusan MK Nomor 73/PUU-XII/2014, h.14-15.

⁵⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian...*, Op.Cit, h. 204.

anggota DPR yang didalilkan tidak menyetujui UU *a quo*, memang memberikan ruang diperbolehkannya pengambilan keputusan terhadap UU *a quo* sebagaimana disampaikan oleh pihak terkait, sehingga dapat dikatakan pengambilan keputusan UU *a quo* sah untuk diambil secara musyawarah mufakat.

Ketiga, ambiguitas ukuran terlanggarnya prosedur pembentukan UU. Pembuktian terhadap pengujian formil salah satunya ditujukan untuk menemukan kebenaran terkait sejauhmana suatu UU dibentuk menurut prosedur yang tepat (*appropriate procedure*). Ketentuan mengenai prosedur ini mengacu ke UUD 1945 serta peraturan perundangan-undangan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun, ketentuan terkait prosedur ini justru mengalami ambiguitas karena terdapat perluasan makna ataupun perbedaan penafsiran yang dilakukan oleh Mahkamah terhadap prosedur pembentukan UU yang diujikan oleh Pemohon. Hal ini terdapat dalam Putusan MK Nomor 043/PUU-X/2012 dan Putusan MK Nomor 73/PUU-XII/2014.

Keempat, dikesampingkannya pengujian formil dibanding materiil. Tercatat, acapkali kesesuaian prosedur pembentukan UU dikesampingkan dalam pembentukan suatu UU. Senada dengan hal ini, Scott H. Bice menyatakan bahwa "*Courts often require that legislation must be rationally related to a legitimate governmental interest. This "rational basis test" is commonly said to be the minimum standard of judicial review-the standard that all legislation must meet to survive constitutional attack, whether challenged under the due process clause or the equal protection clause*".⁵⁶ Berdasarkan uraian tersebut, terlihat pengadilan seringkali menyatakan konstitusionalitas suatu UU ketika isinya sejalan dengan kepentingan pembentuknya tetapi mengesampingkan pengujian terhadap prosedur pembentukannya.

Hal ini pun terlihat dalam Putusan MK Nomor 73/PUU-XII/2014 yang salah satunya memandang bahwa tidak serta merta pembahasan yang tidak sepenuhnya mengikuti tata cara yang diatur dalam UU mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan (UU 12/2011) atau tidak sesuai dengan ketentuan tata tertib DPR, tidak serta merta menjadikan UU tersebut inkonstitusional. Karena dapat saja suatu UU yang dibentuk berdasarkan tata cara yang diatur dalam UU mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan dan tata tertib DPR justru materi muatannya bertentangan dengan UUD 1945 atau sebaliknya dapat juga suatu UU yang telah dibentuk berdasarkan tata cara yang diatur dalam UU

⁵⁶ Scott H. Bice, 1980, "Rationally Analysis in Constitutional Law", *Minnesota Law Review*, 2310, h. 2.

mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan dan tata tertib DPR justru materi muatannya sesuai dengan UUD 1945.⁵⁷

Praktik ini pernah terjadi sebelumnya dalam Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009 tentang Pengujian UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung, yang menerangkan bahwa pembentukan UU *a quo* (terutama menyangkut pengambilan keputusan dalam rapat paripurna) telah melanggar ketentuan formil sehingga cacat prosedur. Namun secara materiil UU tersebut tidak menimbulkan persoalan hukum, substansi pengaturan yang isinya lebih baik dari UU sebelumnya dan sudah diterapkan dan menimbulkan akibat hukum dalam sistem kelembagaan UU *a quo*. Oleh karenanya, dapat dikatakan, belum tentu terbuktinya pengujian formil UU dapat mengakibatkan inkonstitusionalitasnya UU tersebut, ketika materi muatannya sesuai dengan UUD 1945.

Kelima, mempertimbangkan dampak hukum yang lebih luas. Salah satu praktik monumental dalam pengujian formil undang-undang adalah dikabulkannya pengujian formil lewat Putusan MK Nomor 91/PUU-XVII/2020. Namun dalam putusan tersebut, mahkamah memang menyatakan bahwa UU *a quo* bersifat inkonstitusional. Tetapi sifat inkonstitusional tersebut adalah secara bersyarat, yakni jika UU *a quo* tidak dilakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 tahun. Sementara, sebelum perbaikan tersebut dilakukan, maka UU *a quo* masih dinyatakan berlaku. Adapun adanya penangguhan pelaksanaan UU *a quo* hanya diberlakukan terhadap segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan UU *a quo*. Artinya, tidak semua pelaksanaan atas UU *a quo* benar-benar ditangguhkan dan masih ada yang dapat dilaksanakan. Padahal, UU *a quo* telah terbukti dinyatakan cacat formil sehingga dapat dikatakan pengujian formil dikesampingkan secara bersyarat demi menghindari akibat hukum yang lebih luas.

Terlihat problematik pembuktian pengujian formil UU sebagaimana telah diuraikan di atas berasal dari beberapa faktor yang beragam. Namun, jika diprosentasikan, sebagian besar problematik pembuktian pengujian formil UU berasal dari lemahnya alat bukti yang diajukan pemohon. Hal ini berbanding terbalik dengan alat bukti yang dimiliki pihak terkait DPR ataupun pemohon yang berasal dari partai politik yang memiliki basis anggota di DPR dimana memiliki alat bukti yang cukup dan relevan. Oleh karenanya, terdapatnya kesamaan akses dan kemudahan dalam memperoleh alat bukti bagi semua pihak menjadi hal yang

⁵⁷ Lihat Putusan MK Nomor 73/PUU-XII/2014 h. 210-211.

penting untuk diwujudkan. Di sisi lain, terhadap kondisi ini dan dengan dikaitkan dengan hukum acara MK, aksesibilitas pemohon terhadap alat bukti ini sebenarnya dapat diseimbangkan oleh MK lewat kewenangannya untuk memerintahkan kepada pihak terkait untuk menyerahkan alat bukti tambahan yang diperlukan dalam persidangan untuk kejelasan pemeriksaan perkara.⁵⁸

Namun, hal ini mendapat tantangan lewat pola pembuktian di MK yang menjadikan dalil dan alat bukti yang disampaikan pemohon sebagai parameter yang harus dibuktikan. Sedangkan, pihak terkait dalam hal ini pemerintah dan DPR, terfokus untuk membuktikan sebaliknya terhadap dalil dan alat bukti dari pemohon tersebut. Dalam putusan sebagaimana diuraikan di atas, terlihat Mahkamah cenderung terbatas untuk menilai terhadap dalil yang disampaikan pemohon dengan dalil tandingan yang disampaikan pihak terkait sehingga seakan menutup ruang kreatifitas bagi Mahkamah untuk membuka celah lain dalam pembuktian pengujian formil UU, termasuk meminta alat bukti tambahan.

Problematis pembuktian pengujian formil UU juga terlihat lewat pola Mahkamah yang cenderung cukup dengan kebenaran formil lewat alat bukti tertulis yang disampaikan pemohon dan pihak terkait, tanpa membuka ruang lebih jauh untuk mencari kebenaran materiil seperti meminta kesaksian fakta terhadap proses persetujuan UU yang diujikan. Selain itu, terdapatnya perluasan makna atau penafsiran oleh Mahkamah terhadap prosedur pembentukan UU yang diujikan juga memunculkan ambiguitas ukuran terlanggarnya prosedur pembentukan UU. Terlebih lagi, terdapatnya paradigma Mahkamah untuk mengesampingkan pelanggaran formil ketika materi muatan materiil suatu UU telah konstitusional serta tetap memberlakukan suatu undang-undang yang cacat formil dengan mempertimbangkan akibat hukum putusan yang jauh lebih luas jika undang-undang tersebut dibatalkan juga menambah ruang problematis terhadap pengujian formil UU di MK.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian pembahasan di atas, terdapat 2 (dua) kesimpulan yakni, **pertama**, pola pembuktian pengujian formil UU cenderung difokuskan untuk membuktikan dalil yang diajukan pemohon beserta alat bukti yang disampaikannya. Dalam praktiknya, mayoritas pola pembuktian pengujian formil dicirikan dengan lemahnya alat bukti pemohon. Selain lemahnya alat bukti dari pemohon, hakim

⁵⁸ Lihat Pasal 58 Peraturan MK Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

dalam beberapa putusan juga cenderung terpaku dengan kebenaran formil, yakni pada alat bukti surat yang disampaikan pemohon dan pihak terkait semata. **Kedua**, mayoritas problematik pengujian formil UU berasal dari lemahnya alat bukti pemohon yang berbanding terbalik dengan alat bukti yang disampaikan pihak terkait dalam hal ini DPR ataupun pemohon yang berasal dari partai politik yang memiliki basis suara di parlemen sebagaimana tercantum dalam Putusan MK Nomor 73/PUU-XII/2014. Problematik lainnya, ialah (1) kecenderungan hakim untuk mencari kebenaran formil, bukan materiil; (2) terdapatnya ruang ambiguitas ukuran terlanggaranya prosedur pembentukan suatu UU; (3) terdapat paradigma dan praktik dikesampingkannya pengujian formil dibanding pengujian materiil; serta (4) mempertimbangkan dampak hukum yang jauh lebih luas.

Berdasarkan kesimpulan tersebut terdapat 5 (lima) saran yakni, *pertama*, perlu terdapat aksesibilitas yang sama bagi semua pihak untuk dapat mengakses alat bukti. *Kedua*, hakim perlu memaksimalkan ruang untuk meminta alat bukti tambahan guna menemukan kebenaran materiil, tidak hanya terpaku pada kebenaran formil, *Ketiga*, Mahkamah perlu memberikan parameter yang jelas dan konsisten terhadap kesesuaian prosedur pembentukan suatu undang-undang *Keempat*, perlu adanya paradigma dan praktik yang menganggap bahwa pengujian formil sama pentingnya dengan pengujian materiil, *Kelima*, perlu diberikan tenggat waktu pengajuan permohonan dan pelaksanaan pengujian formil yang perlu diurusutamakan sehingga suatu undang-undang yang akan diuji dapat dipastikan keabsahan formiilnya sebelum terlalu jauh berlaku dan berdampak hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, ctk. pertama, Sinar Grafika, Jakarta.

_____, 2020, *Pengujian Formil Undang-Undang di Negara Hukum*, ctk. pertama, KonsPress, Jakarta.

Hiariej, Eddy O.S., 2012, *Teori & Hukum Pembuktian*, Penerbit Erlangga, Jakarta.

Huda, Ni'matul & Riri Nazriyah, 2018, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, ctk.pertama, Nusa Media, Bandung.

Siahaan, Maruarar, 2011, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Edisi 2, Sinar Grafika, Jakarta.

Subekti, 1995, *Hukum Pembuktian*, ctk. kesebelas, Pradnya Paramita, Jakarta.

Suroso, Fajar Laksono, 2018, *Potret Relasi Mahkamah Konstitusi-Legislator, Konfrontatif atau Kooperatif*, ctk.pertama, Genta Publishing, Yogyakarta.

Soemantri, Sri, 1982, *Hak Menguj Material di Indonesia*, ctk.pertama, Alumni, Bandung.

Jurnal

Bice, Scott H., 1980, "Rationalily Analysis in Constitutional Law", *Minnesota Law Review*, 2310.

Lindle, Hans A., 1975, "Due Process of Lawmaking", *Nebraska Law Review*, Vol.55, Issue 2.

Tugas Akhir/Disertasi

Alexander, Franxy, 2020, *Pengujian Formil Undang-Undang Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada.

Internet

Lihat di <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Perkara2&menu=4>, diakses pada 4 April 2021.

Lihat di <https://pshk.or.id/media-rr/proses-legislasi-dan-partisipasi-publik/>, diakses pada 4 April 2021.

Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan Pengadilan

UU Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU Nomor 7 Tahun 2020 tentang MK

Peraturan MK Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

Putusan MK Nomor 001/PUU-I/2003.

Putusan MK Nomor 002/PUU-I/2003.

Putusan MK Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005/

Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009/

Putusan MK Nomor 43/PUU-X/2012.

Putusan MK Nomor 45/PUU-X/2012.

Putusan MK Nomor 73/PUU-XII/2014.

Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020.