

BAB 4

PENUTUP

4. 1. Kesimpulan

1. Pengujian undang-undang terbagi ke dalam dua jenis, yaitu pengujian materiil dan pengujian formil. Pengujian materiil merupakan pengujian atas materi muatan undang-undang, sedangkan pengujian formil tidak hanya menyangkut proses pembentukan undang-undang dalam arti sempit, melainkan mencakup pula pengujian mengenai aspek bentuk undang-undang serta pemberlakuannya. Rumusan konsep pengujian yang memisahkan pengujian undang-undang ke dalam dua mekanisme berbeda itu dipengaruhi oleh pemahaman ilmu perundang-undangan yang membedakan pengertian undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiile zin*) dan undang-undang dalam arti formal (*wet in formele zin*) dalam pembentukan suatu rancangan undang-undang.
2. Pengujian formil undang-undang ditujukan untuk mengimbangi kekuasaan pembentukan undang-undang yang dimiliki oleh DPR dan Presiden. Artinya, kewenangan pengujian formil yang dimiliki MK dipahami sebagai bagian dari upaya mewujudkan mekanisme *checks and balances* antarcabang kekuasaan negara berdasarkan prinsip demokrasi. Kewenangan ini merupakan langkah nyata untuk melakukan kontrol hukum terhadap kinerja DPR dan Presiden agar kedaulatan rakyat tercermin dalam undang-undang yang dihasilkan.
3. Sejak MK didirikan pada 2003 sampai 2019, tidak terdapat satupun undang-undang yang permohonan pengujian formil yang dikabulkan oleh MK. Meskipun dalam sejumlah perkara pengujian formil terdapat alasan bahwa beberapa undang-undang seharusnya dibatalkan keberlakuannya karena terbukti melanggar prosedur pembentukan undang-undang, tetapi MK selalu memiliki pertimbangannya sendiri untuk mengatakan sebaliknya. Beberapa pertimbangan itu antara lain, *pertama*, beban pembuktian yang dimiliki pemohon dengan DPR dan Presiden tidak seimbang akibat terbatasnya akses pemohon untuk memperoleh dokumen dalam proses pembentukan undang-undang. *Kedua*, penggunaan batu uji yang masih terbatas. *Ketiga*, MK kerap mengedepankan asas kemanfaatan. Oleh karena itu, sulit untuk menilai efektivitas pelaksanaan pengujian formil undang-undang sebagai wujud

checks and balances oleh yudikatif terhadap legislatif dan eksekutif dalam ranah pembentukan undang-undang.

4. 2. Saran

Berdasarkan penelitian ini, perlu adanya perubahan dalam ketentuan hukum yang mengatur tentang pengujian formil undang-undang oleh MK. Perubahan itu berupa, *pertama*, memperluas definisi dan ruang lingkup pengujian formil undang-undang, agar segala sesuatu yang dianggap tidak sesuai dengan pembentukan undang-undang dapat dinilai melalui pengujian formil. *Kedua*, memperluas penggunaan batu uji dalam pengujian formil agar tidak hanya terbatas pada pasal-pasal dalam UUD 1945, undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, dan Tata laksana lembaga pembentuk undang-undang, tetapi mencakup juga nilai-nilai konstitusional yang terkandung di dalam konstitusi. *Ketiga*, membuka peluang dilakukannya pembalikan beban pembuktian dalam persidangan perkara pengujian formil undang-undang di MK. Hal itu mengingat akses terhadap dokumen alat bukti serta beban pembuktian yang diterapkan saat ini tidak seimbang antara pemohon dan pembentuk undang-undang menjadi salah satu hambatan dalam pengujian formil. Di samping itu, MK harus membuat terobosan untuk mengabulkan permohonan pengujian undang-undang, sehingga esensi dan tujuan dari pengujian formil undang-undang dapat benar-benar diwujudkan dalam praktik bernegara berdasarkan konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press, 2005.
- _____. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Pers, 2005.
- _____. *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid III*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan RI, 2006.
- _____. *Etika Konstitusi dan Peradilan Etik*. Jakarta: Rajagrafindo, 2012.
- _____. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- _____. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Jakarta: Konstitusi Pers. 2011.
- _____. *Pengujian Formil Undang-Undang di Negara Hukum*. Jakarta: Penerbit Konstitusi Press (Konpress), 2020.
- Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006.
- Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2016.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Fatmawati. *Hak Menguji (Toetsingsrecht) yang Dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2006.
- Huda, Ni'matul. *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press, 2007.
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2010.
- Manan, Bagir. *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- MD, Mahfud. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Bandung: Rineka Cipta, 2001.
- _____. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.

- _____. *Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Raja Grafindo, 2010.
- Palguna, I Dewa Gede. *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review dan Welfare State*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2008.
- _____. *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- Marwan Hsb., Ali. *Konsep Judicial Review dan Pelembagaannya di Berbagai Negara*. Malang: Setara Press, 2017.
- Ranggawidjaja, Rosjidi dan Perwira, Indra. *Perkembangan Hak Menguji Material di Indonesia*. Bandung: Cita Bhakti Akademika, 1986.
- Siahaan, Maruarar. *UUD 1945 Konstitusi Yang Hidup*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- Schyff, Gerhard van der. *Judicial Review of Legislation, A Comparative Study of The United Kingdom, The Netherlands and South Africa*. London: Springer, 2010.
- Sholikin, M Nur, et al. *Pengujian Undang-Undang dan Proses Legislasi*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2007.
- Soemantri, Sri. *Hak Menguji Material di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1986.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, 1998.
- _____. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2002.
- _____. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2010.
- Tim Penyusun. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2010.
- Tim Penyusun. *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa; Pemikiran Hukum Dr. Harjono, S.H., M.C.L., Wakil Ketua MK*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.

Tim Penyusun Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan. *Panduan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pematapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM dan UNDP: Cappler Project, 2010.

Tim Penyusun. *Perkembangan Pengujian Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berpikir Hukum Teksual ke Hukum Progresif)*. Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan MKRI bekerjasama dengan Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2010.

Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

Artikel/Jurnal

Abdi, Alfian Putra. "Tiga Pimpinan KPK Ajukan Judicial Review Atas UU KPK yang Baru." *tirto.id*. 20 November 2019. Diakses 9 April 2020. <https://tirto.id/tiga-pimpinan-kpk-ajukan-judicial-review-atas-uu-kpk-yang-baru-e12k>.

Faiz, Pan Mohamad. "Mengawal Demokrasi Melalui Constitutional Review: Sembilan Pilar Demokrasi Putusan Mahkamah Konstitusi." *Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM)*. Diakses 12 Juni 2020. <https://referensi.elsam.or.id/wp-content/uploads/2015/02/mengawal-masa-depan-demokrasi-melalui-constitutional-review.pdf>.

Hantoro, Juli. "Reformasi Dikorupsi, Mahasiswa Bergerak." *nasional.tempo.co*. 20 September 2019. Diakses 9 April 2020. <https://nasional.tempo.co/read/1250085/reformasi-dikorupsi-mahasiswa-bergerak>.

Huda, Ni'matul. "Urgensi Judicial Review Dalam Tata Hukum Indonesia." *Jurnal Hukum No. 1 Vol. 15 Januari 2008*. Diakses pada 17 Agustus 2020. <https://media.neliti.com/media/publications/98537-none-e9c8437c.pdf>.

Kende, Mark. "Can 'Semi-Procedural Review' Help Solve the Problems of Constitutional Theory?" *conlaw.jotwell.com*. 4 Desember 2013. Diakses pada 3

- Agustus 2020. <https://conlaw.jotwell.com/can-semi-procedural-review-help-solve-the-problems-of-constitutional-theory/>.
- Marzuki, Laica. "Membangun Undang-Undang Yang Ideal." *Jurnal Legislasi, Vol 4 No 2 Juni 2007*. Diakses pada 15 Juni 2020.
- Messerchmidt, Klaus. "The Procedural Review of Legislation and the Substantive Review of Legislation: Opponents or Allies?" Juli 2016. Diakses pada 22 Juni 2020. https://www.researchgate.net/publication/305672454_The_Procedural_Review_of_Legislation_and_the_Substantive_Review_of_Legislation_Opponents_or_Allies.
- Mulyana, Ridwan Nanda. "Ini Delapan Alasan Gugatan Uji Formil UU Minerba ke Mahkamah Konstitusi." *industri.kontan.co.id*. 10 Juli 2020. Diakses pada 13 Mei 2020. <https://industri.kontan.co.id/news/ini-delapan-alasan-gugatan-uji-formil-uu-minerba-ke-mahkamah-konstitusi>.
- Oktaryal, Agil. "Lima Argumen Revisi UU KPK Cacat Hukum dan Harus Dibatalkan". *theconversation.com*. 24 Januari 2020. Diakses pada 12 Agustus 2020. <https://theconversation.com/lima-argumen-revisi-uu-kpk-cacat-hukum-dan-harus-dibatalkan-130219>.
- Prayogo, R. Tony. "Penerapan Asas Kepastian Hukum dalam Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil dan dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Pengujian Undang-Undang." *Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 13 No. 02 Juni 2016*, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM.
- PUSHEP. "Pengamat: RUU Minerba Cacat Prosedur." *pushep.or.id*. 13 Mei 2020. Diakses pada 13 Mei 2020. <https://pushep.or.id/pengamat-ruu-minerba-cacat-prosedur/>.
- Saifuddin. "Proses Pembentukan UU: Studi tentang partisipasi publik dalam Proses Pembentukan UU." *Jurnal Hukum Edisi Khusus Vol. 16 Oktober 2009*. Diakses pada 12 Juni 2020. <https://adoc.tips/proses-pembentukan-uu-studi-tentang-partisipasi-masyarakat-d.html>.

Samsul, Inosentius. "Pengkajian Hukum tentang Putusan Mahkamah Konstitusi." *bphn.go.id*. Laporan Akhir Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM, 2009. Diakses pada 18 Agustus 2020. https://www.bphn.go.id/data/documents/pkj_mk.pdf.

Setiawan, Riyan. "Isi Pasal Bermasalah UU KPK No. 19/2019 yang Sudah Berlaku," *tirto.id*. 21 Oktober 2019. diakses 9 April 2020. <https://tirto.id/isi-pasal-bermasalah-uu-kpk-no192019-yang-sudah-berlaku-ej8o>.

Shaidra, Aisha. "Aksi Mahasiswa Terbesar Setelah Reformasi." Laporan Khusus *majalah.tempo.co*. 28 Desember 2019. diakses pada 9 April 2020. <https://majalah.tempo.co/read/laporan-khusus/159297/aksi-mahasiswa-terbesar-se-telah-reformasi?>.

Quintero, Rodrigo Gonzalez. "Judicial Review in the Republic of Korea: an introduction." *Washington University in St. Louis*. 8 Oktober 2010. Diakses pada 18 Agustus 2020. <http://www.scielo.org.co/pdf/dere/n34/n34a02.pdf>.

Tesis/Disertasi

Salman, Radian. Pengujian Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi Dalam Perspektif Konstitusionalisme dan Demokrasi. Surabaya: Fakultas Hukum Universtas Airlangga, 2007. <http://repository.unair.ac.id/64973/2/dis%20h%2021%2017.pdf>.

Peraturan Perudnang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. 13 Agustus 2003.

Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, 22 Juni 2004.

Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. 20 Juli 2011.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. 12 Agustus 2011.

Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib. 16 September 2014.

Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 27/PUU-VII/2009. Pengujian Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Pemohon: Asfinawati, dkk. Tanggal 16 Juni 2009.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 73/PUU-XII/2014. Pengujian Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPRD, dan DPRD. Pemohon: Megawati Soekarno Putri, dkk. Tanggal 22 September 2015.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 79/PUU-XII/2014. Pengujian Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPRD, dan DPRD. Pemohon: H. Irman Gusman, dkk. Tanggal 22 September 2015.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 54/PUU-X/2012. Pengujian Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Pemohon: Partai Nasional Indonesia. Tanggal 29 Agustus 2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 058-059-060-063/PUU-II/2004. Pengujian Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Pemohon: Munarman, dkk. Tanggal 19 Juli 2005.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 008/PUU-III/2005. Pengujian Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Pemohon: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, dkk. Tanggal 19 Juli 2005.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU-III/2005. Pengujian Undang-Undang No. 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Pemohon: ICEL, dkk. Tanggal 13 September 2005.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 001-021-022/PUU-XII/2014. Pengujian Undang-Undang No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagakerjaan. Pemohon:

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 79/PUU-XII/2014. Pengujian Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagalistrikan. Pemohon: APHI, dkk. Tanggal 15 Desember 2004.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 002/PUU-I/2003. Pengujian Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Pemohon: APHI, dkk. Tanggal 21 Desember 2004.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 009-014/PUU-III/2005. Pengujian Undang-Undang No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Pemohon: PERNORI, dkk. Tanggal 13 September 2004.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 8/PUU-VIII/2010. Pengujian Undang-Undang No. 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket DPR. Pemohon: Bambang Supriyanto, dkk. Tanggal 31 Januari 2011.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 21/PUU-VI/2008. Pengujian Undang-Undang No. 2/PNPS/1964 yang Telah Diubah Menjadi Undang-Undang No. 5 Tahun 1969 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pidana Mati yang Dijatuhkan oleh Pengadilan di Lingkungan Peradilan Umum dan Militer. Pemohon: Amrozi bin Nurhasyim, dkk. Tanggal 21 Oktober 2008.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 45/PUU-X/2012. Pengujian Undang-Undang No. 22 Tahun 2011 tentang APBN Tahun Anggaran 2012. Pemohon: M. Komarudin, dkk. Tanggal 13 Desember 2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 140/PUU-XII/2014. Pengujian Undang-Undang No. 18 Tahun 2003 tentang Advokat. Pemohon: Maryanto B.Sc., dkk. Tanggal 5 Februari 2015.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 009/PUU-I/2003. Pengujian Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Pemohon: Asosiasi PPAT Indonesia. Tanggal 26 Maret 2004.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 013/PUU-III/2005. Pengujian Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Pemohon: DPP Persatuan Pengusaha Pelayaran Rakyat. Tanggal 13 September 2005.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 6-13-20/PUU-VIII/2010. Pengujian Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI *jo.* UU No. 4/PNPS/1963

tentang Pengamanan terhadap Barang-Barang Cetak yang Mengganggu Ketertiban Umum *juncto* UU No. 5 Tahun 1969 tentang Pernyataan Berbagai Penetapan Presiden dan PP sebagai Undang-Undang. Pemohon: Darmawan, dkk. Tanggal 13 Oktober 2010.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 48/PUU-XV/2017. Pengujian Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Pemohon: Yayasan Sharia Law Alqonuni yang diwakili oleh Chandra Furna Irawan. Tanggal 12 Desember 2017.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 39/PUU-XV/2017. Pengujian Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Pemohon: Ismail Yusanto. Tanggal 12 Desember 2017.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 41/PUU-XV/2017. Pengujian Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Pemohon: Tatang Budiman Soelaim dan Zainal Abidin. Tanggal 12 Desember 2017.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 69/PUU-XV/2017. Pengujian Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Pemohon: Surya Kusmana, dkk.. Tanggal 30 Oktober 2018.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-IV/2006. Pengujian Undang-Undang No. 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak. Pemohon: Amirudin, dkk. Tanggal 2 Oktober 2006.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-IV/2006. Pengujian Undang-Undang No. 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak. Pemohon: Amirudin, dkk. Tanggal 2 Oktober 2006.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 31/PUU-V/2007. Pengujian Undang-Undang No. 31 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Tuai di Provinsi Maluku. Pemohon: Abdul Hamid Rayahan, dkk. Tanggal 12 Juni 2008.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 111/PUU-XII/2014. Pengujian Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, bupati, dan Walikota. Pemohon: T. Yamli, dkk. Tanggal 23 Oktober 2014.

Ketetapan Mahkamah Konstitusi No. 59/PUU-X/2012. Pengujian Undang-Undang No. 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum. Pemohon: Dominggus Mairits Luitnan, dkk. Tanggal 16 Juli 2012.

Ketetapan Mahkamah Konstitusi No. 103/PUU-XII/2014. Pengujian Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Pemohon: Budhi Sutardjo dan Komar Hermawan. Tanggal 23 Oktober 2014.

Ketetapan Mahkamah Konstitusi No. 37/PUU-XVI/2018. Pengujian Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Pemohon: Komite Pemantau Legislatif. Tanggal 23 Juli 2018.

Ketetapan Mahkamah Konstitusi No. 70/PUU-XI/2013. Pengujian Undang-Undang No. 14 Tahun 2013 tentang Perubahan Undang-Undang No. 56 Tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Tambrauw di Provinsi Papua Barat. Pemohon: Ishak Malak, dkk. Tanggal 27 Agustus 2013.

Lainnya

Bagir Manan. “Fenomena Tentang Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi.” Makalah disampaikan sebagai keterangan ahli pada persidangan Mahkamah Konstitusi pada Perkara No. 79/PUU-XVII/2019 Perihal Pengujian Undang-Undang No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 17 Februari 2020.

Jimly Asshiddiqie. “Uji Formil di Mahkamah Konstitusi.” Makalah disampaikan pada kuliah umum ‘Hukum Tata Negara Universitas Indonesia,’ diadakan oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 5 Mei 2020.

Bivitri Susanti. “Inkonstitusionalitas dan Invaliditas Revisi UU KPK.” Makalah disampaikan sebagai keterangan ahli pada persidangan Mahkamah Konstitusi pada Perkara No. 79/PUU-XVII/2019 Perihal Pengujian Undang-Undang No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002

tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 17 Februari 2020.

Maruarar Siahaan, dkk. "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi." Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2016.

Wawancara

Wawancara dengan Feri Amsari, Direktur Pusat Studi Konstitusi (PuSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas. Melalui aplikasi daring Google Meets pada 8 Juli 2020.

Wawancara dengan Maria Farida Indrati, Hakim Konstitusi Periode 2008-2013 dan Periode 2013-2018. Melalui aplikasi daring Zoom pada tanggal 28 Juli 2020.

LAMPIRAN I

Perihal : Wawancara untuk kepentingan penyusunan tugas akhir
Narasumber : Feri Amsari, S.H., M.H., LL.M.
Waktu/tempat : Rabu, 8 Juli 2020, melalui aplikasi daring Google Meet

DAFTAR PERTANYAAN WAWANCARA

1. Bagaimana narasumber menilai urgensi pengujian formil UU di Indonesia? Sejauh apa pengujian formil dapat dilakukan, serta ketentuan apa saja yang dapat dijadikan batu uji dalam pengujian formil UU?

Jawab:

Prosedur atau tata cara pembentukan undang-undang menjadi sangat penting, sebab tidak mungkin dianggap sah materi muatan kalau prosedurnya tidak benar; baik itu tata cara pembentukan maupun pejabat atau lembaga yang menjalankan kewenangan. Jadi anggapan bahwa pengujian materiil jauh lebih penting (dibanding pengujian formil) karena lebih membawa banyak manfaat itu tidak benar, misalnya bagaimana jika Feri Amsari membuat undang-undang yang membawa manfaat bagus? Tentu tidak sah, karena yang membuat bukanlah lembaga yang memiliki kewenangan membentuk undang-undang. Oleh karena itu, harus tepat tata cara juga lembaga mana yang memiliki kewenangan membentuk undang-undang. Dari penggambaran tersebut, maka bisa saja dalam praktik terjadi ketika materi muatan suatu undang-undang tidak mumpuni tetapi karena dibuat oleh lembaga yang tepat maka undang-undang itu menjadi sah, padahal tidak seharusnya demikian.

Dalam uji materiil putusannya kebanyakan hanya berdampak pada membatalkan satu atau beberapa pasal, kecuali pasal jantung (artinya dengan sendirinya membatalkan keseluruhan materi undang-undang yang diuji), tapi kalau cacat formilnya terbukti maka dapat membatalkan seluruh undang-undang. Lepas dari pemahaman mana dari keduanya (uji formil dan uji materiil) yang lebih tinggi atau lebih penting, sebenarnya uji formil itu untuk menjaga agar produk undang-undang yang dihasilkan oleh pembentuk undang-undang sudah dibuat sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan oleh UUD atau

undang-undang, dengan tujuan agar menjaga tertib administrasi yang juga berkaitan dengan tertib konstitusi.

Bisa dibayangkan apabila tidak tertib administrasi tentu akan banyak prosedur yang kemudian diabaikan oleh pembentuk undang-undang yang secara konstitusional hal itu merupakan prinsip konstitusional, seperti prosedur yang mengharuskan memuat partisipasi publik terlebih dahulu. Bagi pembuat undang-undang kalau melihat ada kewajiban harus ada partisipasi publik, hal itu tentu merepotkan, jadi bukan tidak mungkin secara politik (partisipasi publik) mereka abaikan, atau dicari cara untuk memanipulasinya. Oleh karena itu, tugas MK adalah untuk memastikan semua prosedur itu berjalan. Tetapi problematikanya, prosedur dalam UU P3 tidak rapi, sehingga prosedur itu tidak bisa dijelaskan yang mana yang sudah dipenuhi pembuat undang-undang dan yang mana yang belum dipenuhi. Harusnya ketentuan teknis itu betul-betul ditata, seperti bagaimana langkah pertama pembentukan undang-undang, langkah kedua, dan seterusnya yang harus dipenuhi sehingga kemudian rancangan undang-undang bisa menjadi undang-undang, baik dalam usulan, pembahasan, persetujuan bersama, dan pengundangan (harus jelas) bagaimana tahapannya. Agar kemudian hal itu bisa menjadi standar dari hakim konstitusi untuk memastikan seluruh tahapan pembentukan undang-undang diajalkan.

Pada praktiknya, masing-masing pihak memiliki tafsir sendiri terhadap tahapan-tahapan pembentukan undang-undang itu, tetapi hal itu tidak masalah sepanjang tafsir teknis itu ditentukan dalam produk peraturan perundang-undangan atau peraturan kelebagaannya agar menjadi alat bukti yang jelas dalam pengujian formil apakah tahap-tahap itu telah ditempuh oleh pembentuk undang-undang atau tidak. Misalnya contoh tafsir mengenai kuorum yang harus hadir badan atau tidak. Inilah yang harus dibenahi oleh MK, apakah hadir yang dimaksud adalah harus hadir badan lalu kemudian menyatakan persetujuan atau tidak terhadap rancangan undang-undang. Hal ini kerap menjadi problematika. Dulu ketika menguji UU MA di MK, (pengambilan keputusan di DPR) tidak kuorum, diberitakan oleh media massa bahwa anggota DPR tidak hadir badan dalam persidangan paripurna, lalu hal itu dijadikan alat bukti di MK, tetapi kemudian MK mengatakan demi asas kemanfaatan maka UU MA tetap berlaku. (yang perlu dipertanyakan) itu asas kemanfaatan apa? Itu asas kemanfaatan materiil, sementara MK tidak meninjau asas kemanfaatan

prosedur pembentukan UU. Jika MK mengabaikan kuorum adalah kehadiran fisik para anggota dewan, maka anggota dewan tidak akan lagi datang dalam persidangan untuk menyatakan pandangannya. Hal itu tentu akan merusak lembaga parlemen itu sendiri. Lagipula semua undang-undang logikanya harus bermanfaat, kalau tidak bermanfaat tentu tidak boleh jadi undang-undang. Salah satu asas membentuk undang-undang ialah kemanfaatan, sehingga bisa dikatakan aneh logika MK ketika menguji UU MA itu.

Kemudian, praktik tersebut juga akan merusak format tugas lembaga legislatif yang memiliki tugas utama to legislate atau membentuk undang-undang, jadi bagaimana bisa mereka tidak hadir dalam persidangan pembuatan undang-undang. Sehingga alasan asas kemanfaatan ini adalah cacat pertama pengujian UU di MK yang tidak paham esensi dan sifat dari pengujian formil itu, yang menekankan pada taat prosedur dan tata cara pembentukan undang-undang. Kalau tidak taat prosedur tentu undang-undang harus batal keseluruhannya, sebab lembaga yang memiliki tugas membuat undang-undang harus menjalankan prosedur agar kepastian bahwa undang-undang yang dihasilkan itu betul-betul bermanfaat, memberikan kepastian hukum, dan segala macam asas yang ada dalam Pasal 56 juga Pasal lainnya di UU P3 itu bisa diwujudkan. Jadi tidak bisa hanya karena MK menilai isi materi undang-undang lantas mengabaikan prosedur yang cacat.

2. Dalam ketentuan hukum di Indonesia, pengujian undang-undang oleh MK dibagi ke dalam dua jenis pengujian; yakni pengujian formil dan materiil. Apakah menurut narasumber terdapat urgensi mendasar mengapa kedua jenis pengujian UU tersebut harus dipisahkan? Kemudian, apakah pemisahan pengujian formil dan materiil tersebut berkaitan atau memiliki dampak pada praktik pengujian formil di MK yang terkesan sulit dikabulkan oleh Hakim Konstitusi?

Jawab:

Pemisahan kedua ranah pengujian formil dan materiil tentu ada kaitannya dengan aspek pemahaman ilmu perundang-undangan yang kita anut, yang memisahkan sisi formil dan materiil pembuatan sebuah rancangan undang-undang. Hal itu yang akhirnya mempengaruhi Hakim Konstitusi generasi pertama termasuk yang merancang konsep proses pengujian formil dan

materiil membuat ketentuan tersebut. Akibatnya rumusan konsep pengujian undang-undang yang demikian terus digunakan sampai saat ini.

Saya lebih menekankan kepada tidak ditemukannya tahapan mana di dalam proses yang tidak digunakan atau tidak dilaksanakan oleh pembentuk Undang-undang. Padahal dalam pengujian formil sudah jelas tiap-tiap tahapan pembentukan undang-undangnya; tahap 1, tahap 2, dst. Dari tahapan ini (harus dilihat) mana yang bermasalah. Kalau itu bisa dibuktikan, maka gugurlah undang-undang yang diujiakan itu. Tapi faktanya, yang dilakukan MK dalam beberapa pengujian formil undang-undang hampir mirip dengan pengujian materiilnya; apakah undang-undang ini bermanfaat secara materiil? Padahal kita tidak sedang mengujian manfaat materiilnya, yang utama adalah apakah dipenuhi setiap tahapan pembentukan undang-undang itu atau tidak. Justru yang Hakim Konstitusi lakukan adalah dengan bertanya (misalnya) pada tahap 1 terpenuhi tidak syarat pengusul rancangan undang-undang. Kemudian pembahasan, disetujui bersama atau tidak. Misalnya pada UU KPK 2019 tidak ditandatangani oleh Presiden, tetapi dengan anggapan bahwa sudah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden, padahal yang mengusulkan perppu KPK menjadi UU adalah Presiden kemudian setelah disetujui DPR lantas tidak ditandatangani meskipun dalam 30 hari RUU KPK bisa diundangkan, hal itu seharusnya bisa dijadikan cacat formil. Lain hal apabila di dalam pembahasan bersama ada kepentingan politik yang membuat presiden tidak menandatangani UU KPK itu, maka pertanyaan-pertanyaan Hakim Konstitusi bisa masuk akal (bisa relevan). Tetapi fakta tersebut justru menunjukkan bagaimana cara Hakim Konstitusi menilai apa yang menjadi masalah padahal hal itu tidak menjadi fokus dalam pengujian formil.

Selanjutnya, faktor yang menjadikan uji formil di MK tidak pasti ialah karena hukum acara pengujian undang-undang tidak ada yang diatur (dengan detail) di dalam undang-undang. Hukum Acara MK diatur sendiri oleh MK melalui Peraturan MK (PMK) sesuai dengan generasi-generasi Ketua MK yang sedang menjabat. Hal itu bisa dilihat dalam beberapa hukum acara MK generasi Prof. Jimly yang berbeda dengan saat Prof. Mahfud menjabat Ketua MK, yang juga berbeda dengan generasi Prof. Hamdan Zoelva. Begitu seterusnya kerana mereka sendiri yang membuat PMK-nya. Padahal hukum acara itu harusnya diatur secara tegas dalam undang-undang, sehingga Hakim Konstitusi pun harus

menjalankan ketentuan itu secara konsisten. Kemudian di sana nanti diatur apa bedanya proses pengujian formil dan proses pengujian materiil secara jelas. Jadi alat yang menjadi payung para hakim bertindak tegas dan benar itu tidak ada yang diatur jelas dalam UU MK. UU MK hanya mengatur sedikit tentang hukum acara MK, tetapi secara logika hukum hal itu tidak diperbolehkan.

Materil atau pengaturan sebuah lembaga harus diatur secara jelas dan tegas demi tegaknya prosedur atau hukum formilnya lembaga itu. Seharusnya atau idealnya ada UU MK dan UU Hukum Acara MK, karena UU Hukum Acara MK itu yang akan mengatur secara jelas dan tegas proses pengujian formil juga proses pengujian materiil undang-undang di MK. Karena kalau sebatas diatur di PMK, maka ketika yang menjabat Ketua MK berganti maka bisa lain lagi cara pandang dan cara Hakim menguji UU-nya.

Selain itu, bisa juga kalau hukum acaranya mengharuskan suatu undang-undang diuji dalam satu paket pengujian undang-undang; apakah undang-undang itu taat formil dan taat materiil. Kenapa prosedur perlu diuji berkesesuaian atau tidak dengan konstitusi? Karena konstitusi mendelegasikan kepada undang-undang kewenangan terkait legislasi, sehingga apabila prosedurnya tidak taat dengan ketentuan undang-undang yang didelegasikan itu, maka bisa dianggap melanggar konstitusi. Jadi, menguji formil itu untuk menguji ketaatan kepada konstitusi atau UUD meskipun tidak secara eksplisit. Sedangkan pengujian materiil adalah pembenturan pasal-pasal dalam undang-undang yang diujikan dengan substansi UUD 1945. Pengujian formil dan materiil memang berbeda, tetapi bukan berarti tidak bisa digabung dengan syarat harus jelas apabila mau digabung, kedua-duanya diuji, maka setiap pengujian akan membahas formalitas dan materiilnya.

3. Lalu, apabila pengujian formil dan materiil lebih baik pengujiannya dilakukan secara bersamaan, sedangkan dalam Hukum Acara pengujian undang-undang yang saat ini, berdasarkan putusan MK, bahwa terdapat batas waktu permohonan pengujian formil yakni 45 hari setelah undang-undang tersebut diundangkan. Menurut pemohon, apakah ketentuan batas waktu tersebut akan menjadi salah satu kendala atau bahkan sudah menjadi kendala dalam permohonan pengujian formil undang-undang di MK saat ini?

Jawab:

Apabila prosedur administrasi dalam pembentukan undang-undang sesuai dengan kehendak UUD dan UU P3, maka bisa dikatakan ketentuan batas waktu itu masuk akal, terutama apabila ketika dalam pengumpulan bukti untuk dibawa ke persidangan di MK lantas DPR dapat diajak bekerja sama. Tetapi faktanya tidak begitu. Secara teknis, sebenarnya ketentuan itu menghambat publik untuk menguji pembuat undang-undang yang bermasalah, menurut saya, apabila bukti bisa ditemukan di kemudian hari, misalnya bagaimana jika sebuah undang-undang terbukti diniatkan dibuat demi kepentingan non-publik misal entitas bisnis tertentu dan bukti ditemukan di hari ke-65 setelah disahkan, apakah dengan alasan batas waktu tersebut lantas bukti itu diabaikan begitu saja.

Oleh karena, pembatasan waktu itu menimbulkan persepsi seolah-olah pembentuk UU dan MK takut publik bisa menemukan bukti-bukti bahwa pembentukan UU cacat sehingga diberi limitasi waktu pengajuan. Undang-undang berbeda dengan kebijakan yang bisa saja diberi limitasi karena sifatnya konkret bukan umum, karena subjek yang menerima kebijakan tersebut langsung diberi tahu. Tapi kalau erga omnes, peraturan perundang-undangan tidak perlu diberi batas waktu dalam pengajuan permohonan pengujian formilnya, karena mengingat luasnya wilayah Indonesia sehingga ada kemungkinan informasi tentang undang-undang tersebut tidak tersampaikan dalam waktu yang sama kepada semua penduduk. Lalu, ketika ada masyarakat mengajukan permohonan pengujian undang-undang karena merasa hak-hak konstitusionalnya dirugikan oleh prosedur pembentukan undang-undang yang dilanggar tetapi sudah lewat batas waktu, kemudian permohonan lantas dianggap tidak sah. Oleh karena itu, bisa dikatakan limitasi itu tidak matching (tidak sesuai) dengan jenis produk perundang-undangan yang bersifat erga omnes, juga tidak sejalan dengan upaya penegakan keadilan, sekaligus seolah tidak sadar dengan kondisi sosial budaya masyarakat kita.

4. Sejak awal didirikannya MK pada 2003 hingga saat ini tidak ada satupun permohonan pengujian formil undang-undang yang dikabulkan oleh MK, berbanding terbalik dengan permohonan pengujian materiil yang tidak sedikit dikabulkan MK. Sementara hingga saat ini melihat pada praktik legislasi yang dilakukan oleh DPR masih buruk seperti misalnya dalam pembentukan UU Minerba, Dalam hal demikian, bagaimana narasumber menilai efektifitas kedua

jenis pengujian undang-undang tersebut khususnya pada pengujian formil undang-undang dikaitkan dengan proses legislasi yang terus memburuk itu?

Jawab:

Menguji efektifitas praktik pengujian formil undang-undang bisa dilihat dari apakah di MK itu sendiri ditegakan dan diujikan prosedur pembentukannya. Faktanya saja sulit untuk mengetahui bagaimana prosedur pembentukan undang-undang yang dilakukan di Pemerintah, misalnya saja tentang penerbitan surpres. Kalau sudah mengetahui prosedur atau tahapan di tiap-tiap tingkatan atau lembaga, maka tinggal dilihat saja apakah dalam putusan MK, Hakim Konstitusi melakukan pengujian terhadap prosedur atau tahapan itu atau tidak. Kalau ternyata hal itu tidak dilakukan, pastilah pengujian formil itu bisa dikatakan tidak efektif karena tidak menguji tahapan itu terpenuhi atau tidak.

Tentu aneh ketika seharusnya Hakim Konstitusi melakukan pengujian formil tetapi justru membahas materiil, sedangkan kita tahu bahwa formil artinya berbicara tentang pemenuhan tahapan. Maka dari itu, misalnya ketika pengambilan keputusan di DPR tidak kuorum (karena tidak memenuhi minimal kehadiran secara fisik) tetapi diabaikan oleh Hakim MK dengan alasan kemanfaatan, itu adalah praktik yang keliru (sesat). Karena jika hakim MK hanya mementingkan kemanfaatan materiil tetapi mengabaikan kemanfaatan prosedur, maka undang-undang sebenarnya tidak bermanfaat juga, karena keduanya bagian itu harus terpenuhi.

Pengujian formil harusnya menjadi suatu koreksi terhadap praktik buruk legislasi yang terus dilakukan oleh para pembuat undang-undang, tetapi karena tidak pernah dikabulkannya satupun permohonan pengujian formil di MK, maka praktik buruk dalam legislasi di Indonesia terus terjadi. Hakim MK terkesan setengah-setengah bahkan terlihat tidak tegas dan tidak berani dalam membuat putusan yang membatalkan undang-undang yang terbukti cacat prosedur. Problematika itu terjadi karena salah satunya juga dipengaruhi oleh cara pemilihan hakim MK yang kesembilannya diajukan oleh Presiden, DPR, dan MA.

5. Dalam beberapa putusan pengujian formil UU Hakim Konstitusi pernah mengakui bahwa UU yang diujikan mengandung cacat prosedur dalam

pembentukannya, sehingga apabila menurut aturan hukum yang berlaku maka UU itu harus dinyatakan inkonstitusional. Tetapi, dengan pertimbangan asas kemanfaatan, Hakim Konstitusi memutuskan bahwa UU itu tetap dinyatakan berlaku.

Bagaimana narasumber menilai praktik tersebut? Apakah pertimbangan asas kemanfaatan yang digunakan MK dapat dibenarkan dalam pengujian formil?

Jawab:

Dalam praktiknya, seperti pada contoh asas kemanfaatan yang menganggap aspek materiil jauh lebih penting daripada ketaatan prosedur, artinya MK telah menguji materiil UU dalam permohonan pengujian formil. Dengan mengatakan bahwa materiilnya jauh lebih bermanfaat, MK telah menguji materi undang-undang berkesesuaian dengan konstitusi. Maka hal itu bisa dianggap *ultra petita* karena sebenarnya MK menguji hal yang tidak dimohonkan oleh pemohon. Dalam pengujian formil, MK tidak boleh menilai materiilnya, karena bukan itu substansi permohonannya. Pengujian formil dan materiil berada pada dua kamar berbeda. Maka di pengujian formil tidak boleh dinilai materiilnya lantas mengabaikan penilaian terhadap prosedur pembentukan undang-undangnya. MK harus fokus pada prosedur pembentukan undang-undang itu benar atau tidak. Jadi terlepas dari materiil itu bermanfaat atau tidak karena dalam pengujian formil belum bisa dibuktikan manfaat materiilnya, karena undang-undang belum dijalankan, karena bahkan prosedurnya saja sudah bermasalah.

Lepas dari itu MK harus melihat seluruh tahapan undang-undang dijalankan dengan benar atau tidak. Misalnya kalau surat presiden untuk lembaga yang mewakili pemerintah ternyata palsu, lantas apakah demi asas kemanfaatan materiil lalu undang-undang itu tetap diberlakukan? Padahal secara prosedur itu cacat. Bagaimana mungkin kemudian kewenangan dan kekuasaan presiden untuk mendelegasikan lembaga kepresidenan dalam bentuk surat lalu diabaikan demi asas kemanfaatan, bisa-bisa lembaga kepresidenan menjadi tidak bernilai. Maka dari itu, prosedur harus ditaati. Oleh karenanya, Hakim Konstitusi harus membenahi cara pandangya mengenai tata cara pembentukan undang-undang, dan bagaimana proses pengujian formil semestinya. Sama anehnya apabila pemohon mengajukan materiil tetapi hakim MK malah mempertanyakan materiilnya, sebab itu adalah dua hal yang berbeda.

Syarat menjadi Hakim MK tidak hanya negarawan, tetapi harus paham konstitusi dan ketatanegaraan, jadi kalau tidak paham ilmu perundang-undangan maka tidak paham konstitusi. Termasuk membedakan bagaimana proses pengujian formil dengan proses pengujian materiil. Lagipula Hakim MK adalah Doktor dan Profesor, jadi secara keilmuan seharusnya sudah paham hal-hal itu. Tapi di samping itu, ada faktor penekan yang kemudian membuat hakim konstitusi mengabaikan ketentuan-ketentuan dalam menguji, seperti kalau mengamati dalam praktiknya, karena ada aspek penekannya maka konstitusi saja dapat diabaikan teks-nya kalau ada kekuatan politik besar yang menekannya. Apalagi di dalam putusan MK, bukan tidak mungkin kalau ada aspek yang menekan hakim sehingga prosedur pembentukan UU itu dibiarkan terlambat hanya dengan alasan-alasan yang tidak masuk akal, seperti menilai aspek materiil tadi. Menjadi tidak masuk akal karena MK sedang menguji formil, tetapi yang dibahas malah materiilnya.

Sebagai contoh, dulu ada pengujian materiil yang berdampak kepada formilnya, karena pemohon salah menulis nomor undang-undang yang dimohonkan. Saat itu sedang dimohonkan pengujian materiil, tetapi yang dipermasalahan adalah formalitasnya, padahal *obscure* itu artinya hakim tidak jelas maksud dari pemohon. Tetapi kalau Hakim jelas maksud dari pemohon, hakim bisa menasihati pemohon bahwa pemohon salah menuliskan nomor undang-undangnya dan memberi nasihat bagaimana menuliskan nomor yang benar. Tetapi kemudian yang dilakukan hakim adalah tidak menerima permohonan pemohon. Padahal dengan adanya asas *obscuria novid*, hakim seharusnya tahu maksud pemohon, dan perlu diingat bahwa salah satu alasan hakim diperbolehkan memutus *ultra petita* adalah Hakim tahu bahwa tidak semua pemohon sadar akan hak-hak konstitusionalnya. Pada praktiknya, antara pengujian materiil dan pengujian formil yang dilakukan di MK sudah saling bercampur aduk, sehingga hal-hal yang diharapkan para pencari keadilan tidak dapat dipenuhi dengan alasan (yang menurut saya) tidak benar atau tidak seharusnya digunakan hakim.

6. Melihat fakta-fakta di atas, menurut narasumber, apa yang menjadi kendala dalam pengujian formil UU, serta bagaimana strategi narasumber sebagai

bagian dari tim kuasa hukum permohonan pengujian UU KPK 2019 mengatasi kendala-kendala tersebut?

Jawab:

Pengalaman dalam proses permohonan uji formil KPK 2019 ini pahit. Salah satu alasan permohonan pengujian formil UU KPK ialah mengenai partisipasi publik yang tidak terpenuhi. Terkait dengan Pasal 96 UU P3 tentang partisipasi publik, kendalanya ialah dalam persidangan, MK justru menilai asumsi; seperti bagaimana kita bisa menilai kalau publik suka atau tidak suka dengan UU KPK yang baru ini? Kalau saya mengatakan kepada hakim, (misalnya) bisa dilihat dari berapa jumlah korban yang meninggal gara-gara UU KPK 2019 ini diundangkan, berapa banyak daerah yang ribut soal UU KPK 2019. Jadi yang menjadi masalah adalah ketika Hakim mencoba bermain dengan mengukur asumsi, dengan logika bahwa apa yang pemohon anggap publik tidak suka maka benar adanya, karena tidak ada alat ukurnya.

Pasal 95 UU P3 itu sendiri punya kelemahan sebab partisipasi publik bentuknya bisa beragam, misalnya partisipasi bisa diukur dengan mengadakan FGD atau seminar, hal itu membuka peluang pembuat undang-undang memanipulasi bahwa mereka telah melibatkan publik. Seharusnya yang menjadi alat ukur partisipasi ini adalah masing-masing orang atau fraksi yang mengusulkan UU turun ke konstituennya dan membuktikan bahwa konstituennya benar-benar terlibat dan ingin berembuk, tapi nyatanya DPR hanya mau gampang saja dalam menjalani prosedur pembentukan UU.

Sementara itu, MK sendiri tidak mencoba menggali lebih dalam soal partisipasi, soal prosedur yang kemudian harus dipenuhi dalam pembentukan UU. Misalnya saja yang paling sederhana soal tahapan pengusulan; apakah usul sebuah rancangan UU benar-benar berasal dari kepentingan publik? Bagaimana alat ukurnya? Jadi harus dibuktikan oleh anggota DPR yang mengusulkan rancangan undang-undang di sidang MK bahwa dia berangkat memang dari keinginan publik bahwa mereka memang mengajukan undang-undang itu. Faktanya, mekanisme itu tidak ada aturannya di UU P3. Jadi bagaimana menjelaskan kalau mereka melanggar tahapan pengusulan RUU atau tidak. Ditambah lagi, MK sendiri tidak membuat standar pengujian terkait pemenuhan tahapan prosedur pembentukan undang-undang ini. Seharusnya, ketika ketentuan di konstitusi perlu diperjelas teknisnya, maka MK membuat semacam

guideline, misalnya seperti perihal Pasal 12 UUD 1945 tentang hal ikhwal kegentingan memaksa, MK memberikan tiga kondisi hal ikhwal kegentingan memaksa melalui putusan MK, sehingga dalam ketiga kondisi itu Presiden boleh mengeluarkan perppu. Tetapi dalam perkara pengujian undang-undang, MK tidak membuat penafsiran atau *guideline* dalam prosedur pembentukan UU; misalnya bagaimana tahapan harus dipenuhi dalam pengusulan, bagaimana surpres harus dikeluarkan, bagaimana pembahasan, bagaimana pengundangan dan penomoran UU yang baik.

Dalam proses pengujian formil UU KPK ini, tim kuasa hukum memiliki strategi dengan menyampaikan kepada Hakim Konstitusi bahwa pertama, harus ada hukum acara pengujian formil yang jelas dan tegas supaya Hakim bisa bertindak benar dan terjaga koridor-koridornya, di samping terdapat problematika latar belakang Hakim MK itu sendiri. Analoginya seperti dalam permainan sepak bola, apabila wasitnya sendiri tidak adil, siapapun tim yang bertanding dan orang yang menonton pasti akan tidak merasakan keadilan itu. Sama halnya ketika kita gagal menemukan wasit yang adil dalam praktik ketatanegaraan kita, yang bernama Hakim Konstitusi, maka siapapun yang bertanding (menjadi pemohon) dan disidangkan di sidang MK akan terasa ketidakadilan, ketidakpantasan, juga kesalahan dalam menjalankan hukum acara.

LAMPIRAN II

Perihal : Wawancara untuk kepentingan penyusunan tugas akhir
Narasumber : Prof. Dr. Maria Farida Indrati, S.H., M.H.
Waktu/tempat : Selasa, 28 Juli 2020, melalui aplikasi daring Zoom Meeting

DAFTAR PERTANYAAN WAWANCARA

1. Sejak awal kemerdekaan hingga sekarang praktik legislasi di Indonesia terus berkembang, mulai dari ketentuan DPR membentuk undang-undang bersama presiden, persetujuan bersama DPR dan Presiden, keterlibatan DPD, dan lainnya. Meski begitu, pelanggaran-pelanggaran ketentuan tersebut tak jarang masih dilakukan. Oleh sebabnya, lahirnya mekanisme pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi sebagai suatu mekanisme keberatan bagi masyarakat yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya akibat dari proses legislasi. Melihat hal itu, bagaimana narasumber menilai praktik legislasi di Indonesia serta kaitannya dengan mekanisme pengujian formil undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi?

Jawab:

Sebelum memasuki tahun 2004, tepatnya pada 1998, terjadi pergantian konstitusi. Saat itu, Presiden yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Biasanya, ketika Presiden terpilih, Menteri maupun Kepala Lembaga Non-Kementerian akan berkumpul di GBHN untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) atas izin prakarsa dari Presiden dengan turut mengundang anggota DPR. Utamanya, RUU harus memuat urgensi, argumentasi, dan pokok-pokok materi muatan yang jelas. Selain izin prakarsa, RUU juga biasanya diajukan lengkap dengan rancangan Peraturan Presiden (PP) yang melengkapinya. Kemudian, RUU itu akan dibawa ke rapat Prolegnas untuk dikonsultasikan. Apabila terdapat substansi atau materi yang sama, maka beberapa RUU akan dijadikan satu. Oleh karena itu, Presidenlah yang menentukan Undang-Undang prioritas yang akan diajukan ke DPR. Kemudian, Presiden dan DPR membahas RUU prioritas tersebut. Kala itu, GBHN akan membuat suatu Naskah Akademik meskipun Naskah Akademik tidak menjadi suatu syarat wajib untuk mengajukan RUU, sebab biasanya setiap Kementerian/Lembaga akan membuat Naskah Akademiknya masing-masing.

Permasalahan yang ada saat ini ialah materi muatan undang-undang semakin melebar. Apabila menilik pada teori Prof. Hamid yang mengatakan bahwa materi muatan undang-undang itu terbatas. Apabila mengacu pada Undang-Undang Dasar, maka setidaknya terdapat 18 hal yang perlu diatur lebih lanjut di dalam undang-undang, yakni delapan hal berkenaan dengan hak asasi atau hak dasar warga negara, dan sepuluh lainnya mengatur tentang kewajiban warga negara.

Sekarang ini, dalam Undang-Undang Dasar tidak hanya sebatas mengatur hak-hak dasar, tetapi juga mengatur *derogable rights* dan *non-derogable rights*. Hal ini yang kemudian menyebabkan materi muatan undang-undang juga turut meluas. Apalagi jika melihat perubahan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 yang memuat frasa “segala kebutuhan hukum dalam masyarakat”, sedangkan kebutuhan hukum masyarakat itu berbeda-beda. Sehingga sekarang ini sangat sulit untuk mencegah adanya suatu RUU yang asal rumusan kemudian diajukan ke DPR. Selain itu, dalam kenyataannya, tidak semua yang dirumuskan dalam RUU perlu untuk diatur dalam undang-undang, tetapi Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 menyebabkan seluruh materi dapat dirumuskan dalam undang-undang dan dimasukkan ke dalam Prolegnas.

Salah satu syarat utama suatu hal harus diatur melalui undang-undang ialah apabila mengandung rumusan sanksi pidana, sebab hal itu berkenaan dengan hak kemerdekaan seseorang, atau mewajibkan seseorang untuk membayar sesuatu. Sementara untuk sanksi administratif seharusnya bisa dirumuskan dalam Kepres saja. Selain itu, saat ini konstitusi kita tidak lagi hanya mencakup 18 hal tetapi menjadi 43 hal yang perlu diatur dalam undang-undang.

2. Apa sebenarnya secara konseptual yang melahirkan gagasan adanya konsep pengujian undang-undang secara formil di Indonesia? Bagaimana narasumber menilai urgensi pengujian formil UU di Indonesia?

Jawab:

Untuk membedakan antara pengujian formil dan materiil undang-undang, perlu dipahami bahwa pengujian formil adalah untuk menguji proses pembentukan undang-undang. Oleh karena itu, dalam pengujian formil kita perlu melihat undang-undang yang sedang diujikan tersebut masuk ke dalam Prolegnas atau tidak, diikuti dengan ada atau tidaknya Naskah Akademik. Kemudian dalam prosesnya, misalnya dalam pembahasan apakah dilakukan secara bersama-sama

antara DPR dan Presiden, apakah RUU dilakukan sosialisasi kepada masyarakat, lalu saat pengambilan keputusan apakah mencapai kuorum atau tidak. Selain itu, ketika UU dilakukan pengujian formilnya oleh MK, maka risalah sidang pembentukan UU tersebut harus ada. Tetapi selama ini, risalah sidang itu tidak pernah diajukan ke MK. Padahal, risalah sidang memuat pembahasan dari setiap fraksi.

Meski begitu, sistem fraksi di Indonesia saat ini juga menimbulkan kesulitan baru dalam kaitannya dengan pengujian undang-undang. Dulu, di Parlemen hanya terdapat tiga Partai Politik dan satu utusan golongan, sementara jumlah fraksi di Parlemen saat ini lebih dari sepuluh, yang berdampak pada rumusan risalah sidang yang cukup rumit untuk ditelaah satu persatu. Jadi bisa dikatakan oleh karena banyaknya jumlah partai di DPR saat ini maka menimbulkan kesulitan dalam menganalisa pembahasan dari setiap fraksi tersebut dalam proses pembentukan suatu RUU, dan hal ini menjadi kesulitan juga pada proses pengujian formil oleh MK.

Selain itu, kesulitan kedua ialah dalam hal pengambilan keputusan di DPR yang harus mencapai kuorum. Selama ini kuorum itu ditentukan dengan menghitung jumlah tanda tangan yang ada tetapi tidak melihat siapa saja yang hadir di dalam sidang tersebut. Terjadi juga misalnya anggota DPR itu di awal hadir dalam sidang, tetapi ketika sesi tanya jawab anggota DPR tersebut lantas keluar meninggalkan ruang rapat. Kemudian permasalahan lain dalam fraksi ialah ketika setiap partai politik harus memiliki perwakilan-perwakilannya di setiap fraksi tetapi hal tersebut terkendala dengan jumlah anggota setiap partai yang tidak sama, ada partai yang memiliki banyak anggota di Parlemen, ada juga partai yang hanya memiliki sedikit anggota di Parlemen, sehingga hal itu tidak sebanding persebarannya dengan jumlah fraksi itu sendiri.

Oleh karena itu permasalahannya memang sudah bermula dari jumlah partai dan jumlah fraksi yang tidak sedikit dan tidak berimbang sehingga sulit untuk melihat secara faktual bahwa esensi dari proses ini terpenuhi. Kuorum secara absensi mungkin terpenuhi, tetapi tidak berarti anggota yang hadir di dalam rapat juga kuorum. Artinya, dalam uji formil maka hal itu dapat dikatakan tidak tepat antara faktual dan catatan. Hal seperti itu bisa dijadikan alasan bagaimana pengujian formil dikabulkan atau tidak.

Kemudian berkenaan dengan Naskah Akademik, apakah Naskah Akademik yang telah disusun sesuai atau tidak materinya dengan rumusan pada Pasal dalam RUU. Jangan sampai Naskah Akademik hanya sebatas pemenuhan syarat tanpa melihat keterkaitan antara materi dalam Naskah Akademik dengan pasal-pasal yang dirumuskan. Selain itu, proses pembentukan undang-undang di DPR juga harus melihat apakah setiap tahapannya sudah diagendakan atau tidak, apakah pihak-pihak yang diundang telah hadir atau tidak, kuorum atau tidak, baru kemudian kita melihat bagaimana pendapat setiap fraksi di DPR. Hal-hal tersebut seharusnya masuk ke dalam ranah pengujian formil.

Sekarang ini jarang sekali ketika ada suatu undang-undang yang diujikan ke MK lalu dalam proses persidangannya dihadiri oleh anggota DPR sebagai pembuat undang-undang tersebut, sebab biasanya yang mewakili DPR adalah pihak dari kesekjenan DPR. Padahal berulang kali Mahkamah mengatakan seharusnya DPR diwakili oleh orang-orang yang terlibat dalam pembuatan undang-undang.

Konstitusi pada dasarnya selalu mengatur hal-hal secara umum, maka hal-hal teknis dan formilnya harus diatur dalam undang-undang. Dalam konstitusi Pasal 22A dikatakan “tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.” maka dari ketentuan itu harusnya Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 hanya mengatur prosedur pembentukan suatu rancangan undang-undang, bagaimana proses pengajuannya, tahapan masuk ke dalam prolegnas, bagaimana cara pembentukannya, pembahasannya di DPR, dan lainnya. Pengaturan tentang hierarki dan materi muatan atau substansi tidak perlu di atur di sana, apalagi asas-asas. Tapi melalui Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 kemudian dimasukan juga pengaturan tentang hierarki dan asas-asas. Maka dari itu, apabila berbicara tentang prosedur, maka hal-hal seperti itu yang pokoknya diatur dalam UU tentang pembentukan undang-undang bisa dimasukan ke dalam ranah pengujian formil.

Selain itu, undang-undang yang mengatur tentang lembaga-lembaga negara tidak ada sanksinya, sehingga orang sering mengatakan undang-undang itu dengan sebutan peraturan organisasi jadi apabila memuat sanksi maka hanya berupa sanksi administrasi saja. berbeda dengan undang-undang yang ditujukan untuk mengatur umum atau masyarakat secara luas yang bisa memuat juga sanksi pidana di dalamnya.

3. Dalam ketentuan hukum di Indonesia, pengujian undang-undang oleh MK dibagi ke dalam dua mekanisme pengujian; yakni pengujian formil dan materiil. Apakah menurut narasumber terdapat urgensi mendasar mengapa kedua mekanisme pengujian UU tersebut harus dipisahkan? Mengapa pengujian formil dan materiil tidak dilakukan bersamaan dalam satu mekanisme yang sama yakni pengujian undang-undang saja?

Jawab:

Tidak semua orang menilai suatu undang-undang mengandung cacat secara materiil dan secara formil. Ada orang yang hanya menilai dari sisi materiil, ada juga yang memperlakukan mengenai Naskah Akademik yang bisa berujung dengan pengujian formil atau materiil. Kalau melihat di DPR maka sekarang ini agak sulit untuk mencari ada atau tidak Naskah Akademik dari RUU yang diajukan, ada atau tidak risalah sidangnya. Risalah sidang tersebut seharusnya diajukan juga ke MK agar undang-undang itu bisa dinilai secara menyeluruh.

Antara RUU dengan Naskah Akademik harus konsisten, misalnya seperti pada RUU yang mengatur tentang jumlah anggota DPR. Dalam Naskah Akademik dikatakan bahwa jumlah anggota DPD tidak boleh lebih dari satu pertiga jumlah anggota DPR. Mengingat jumlah Provinsi di Indonesia ada 34, maka masing-masing Provinsi idealnya diwakili oleh maksimal lima atau enam orang anggota DPD. Ketentuan yang dijabarkan dalam Naskah Akademik itu yang harus sesuai dengan yang nanti dirumuskan di dalam RUU. Ketika kemudian ditemukan kalau rumusan RUU tidak cocok dengan Naskah Akademik maka perlu dilihat dari risalah sidang bagaimana pembahasannya, apa yang terjadi ketika RUU dibahas. Ada anggota yang *walk out* atau tidak, bagaimana pendapat setiap fraksi. Hal-hal itulah yang bisa mendasari untuk pengujian formil.

Tetapi perlu diingat lagi kalau pengujian formil ialah proses maka tidak ada sanksinya. Ketika pembentukan RUU tidak sesuai aturan formil maka kontra-formilnya ialah proses pembentukan itu harus diulang kembali. Pengujian formil yang ada saat ini biasanya dalam pembentukan perppu. perppu itu memiliki batas waktu yang singkat. Ketika perppu diajukan ke MK, MK masih mencari ahli, melihat pendapat fraksi-fraksi, tetapi perppu tersebut sudah menjadi undang-undang. Inilah salah satu hal yang menjadi kesulitan dalam pengujian formil.

Pernah dalam suatu perkara pengujian undang-undang Mahkamah Agung MK mengatakan secara formil undang-undang tersebut layak untuk dikabulkan.

Dalam prosesnya, jumlah anggota yang hadir dengan laporan tanda tangan tidak sesuai. Meskipun MK mengatakan bahwa UU MA ini bisa dikabulkan, tetapi pengujian formil itu sudah lewat 65 hari sejak UU MA diundangkan, yang artinya PP UU tersebut dan segala aturan internal di MA itu sendiri sudah mulai terbit. Oleh karena pertimbangan tersebut, MK memberikan batas waktu 45 hari untuk mengajukan pengujian formil sejak undang-undang di undangkan.

4. Dalam beberapa putusan pengujian formil undang-undang, Hakim Konstitusi pernah mengakui bahwa undang-undang yang diujikan mengandung cacat prosedur dalam pembentukannya, sehingga apabila menurut aturan hukum yang berlaku maka undang-undang *a quo* harus dinyatakan inkonstitusional. Meski begitu, Mahkamah berpendapat sekiranya terjadi dalam proses pembahasan tidak sepenuhnya mengikuti tata cara yang diatur dalam undang-undang mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan atau tidak sesuai dengan ketentuan Tatib DPR, tidak serta merta menjadikan UU tersebut inkonstitusional. Oleh karena itu, Perkara No. 73/PUU-XII/2014 dengan pertimbangan asas kemanfaatan, Hakim Konstitusi memutuskan bahwa UU itu tetap dinyatakan berlaku.

Bagaimana narasumber menilai praktik tersebut? Apakah pertimbangan asas kemanfaatan yang digunakan MK dapat dibenarkan dalam pengujian formil? Sementara itu, asas hukum yang dikemukakan Gustav Radburch yakni kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan sesungguhnya saling berkaitan. Lantas, apakah dengan atas asas kemanfaatan seperti dalam Putusan MK No. 27 2009 dapat dimaknai dengan masyarakat akan “tidak mendapat manfaat” bila sebuah undang-undang tidak ada?

Jawab:

Seharusnya, undang-undang itu dibentuk sebelum kita melakukan suatu pembahasan. Waktu itu adalah masa pemilihan umum, sebelum pemilihan umum maka perlu diatur terlebih dahulu UU MD3. Setelah pemilu, siapapun yang “menang” maka akan menggunakan atau menjalankan UU MD3 itu. Tetapi dalam perkara waktu itu tidak demikian. Pemilu sudah selesai dilakukan dan sudah ada pemenangnya, lantas supaya yang menjadi pemenang kala itu ialah pimpinan PDIP, lantas UU MD3 tersebut diujikan ke MK.

Aturan-aturan dalam lembaga-lembaga pemerintahan itu tidak bisa langsung menyatakan tidak bisa. Dalam pengujian tersebut, adanya cacat prosedur tidak

lantas membuat undang-undang dibatalkan, karena Mahkamah harus melihat dari segi manfaatnya bagaimana. Apabila pemenang pemilu sudah ada, sudah terpilih, kalau pengujian undang-undangnya dikabulkan maka harus ada pemilihan lagi. Ketika dilakukan pemilihan kembali perlu dilihat dampaknya, akan menimbulkan kekacauan atau tidak. Sama halnya ketika MK menguji UU MA waktu itu. Kalau melihat kuorum dari jumlah orang yang hadir dalam rapat dengan jumlah tanda tangan maka itu tidak tepat. Tetapi karena waktunya sudah berjalan lama maka perlu dilihat sisi manfaat juga dampak dari pemberlakuan atau pembatalan UU tersebut.

Penggunaan asas kemanfaatan dalam perkara pengujian UU MA jelas dilakukan dengan mempertimbangkan sudah adanya aturan-aturan pelaksana, jangka waktu yang sudah berjalan lama, maka dengan mengukur dampak dan manfaatnya MK tidak dapat menerima permohonan pengujian tersebut. Untuk saat ini, dalam pengujian formil MK telah memberikan batas waktu pengajuan permohonan. Selain itu, UU MA merupakan UU kelembagaan yang memuat bagaimana fungsi MA itu sendiri, sementara UU KPK 2019 adalah UU yang di dalamnya melibatkan pihak ketiga yang juga di dalamnya mengatur tentang pemberantasan korupsi. Perlu dilihat secara formil pembentukannya mulai dari apakah UU KPK 2019 masuk prolegnas atau tidak, menjadi RUU prioritas atau tidak, dan apakah UU itu mendesak untuk dibentuk atau tidak. Apabila UU KPK memang masuk ke dalam prolegnas tetapi tidak kunjung dibahas sejak awal dan baru mulai dibahas di akhir periode, maka hal ini bisa ditelusuri penyebabnya. Perlu dilihat juga mengapa pembahasannya terkesan terburu-buru.

Apabila pengujian UU KPK ini dikabulkan oleh MK maka akan berkaitan dengan pihak ketiga, berbeda halnya dengan waktu pengujian UU MA. Dulu ada suatu perppu yang ditandatangani di Yogyakarta padahal sesuai peraturan yang berlaku, undang-undang atau perppu harus ditandatangani di Jakarta sebagai pusat pemerintahan, dan hal ini sesungguhnya sangat bisa diuji formil oleh MK meskipun materinya dinilai baik.

Dalam perkara pengujian UU KPK 2019 saat ini juga menarik untuk melihat apakah MK berani membuat terobosan untuk mengabulkan permohonan pemohon, sebab UU itu tidak hanya secara formal untuk kelebagaannya saja, tetapi juga menyangkut pihak ketiga. Apabila secara pengujian formil terbukti terdapat pelanggaran prosedur, maka harus dilihat dari pelanggaran itu ada pihak yang

dirugikan atau tidak dan kalau memang ada yang dirugikan lantas bagaimana solusinya.

5. Indonesia adalah negara demokrasi. Dalam praktiknya, demokrasi tersebut dilaksanakan dengan prinsip perwakilan. Beberapa kali DPR menafsirkan demokrasi perwakilan tersebut dengan tidak perlu melibatkan masyarakat secara langsung dalam berbagai praktik kenegaraan seperti dalam pembuatan undang-undang. Akibatnya, tidak sedikit undang-undang yang diujikan proses pembentukannya ke Mahkamah Konstitusi atas dasar tidak terpenuhinya partisipasi publik. Dari hal itu, bagaimana narasumber memaknai demokrasi di Indonesia, khususnya dalam praktik pembuatan undang-undang?

Jawab:

Jika kita melihat siapa Presiden dan DPR di Indonesia maka sebenarnya tidak perlu ada partisipasi publik. Rakyat telah memilih orang yang mereka percaya untuk mengisi jabatan tersebut. Apabila melihat pada rumusan UUD sebelum amandemen maka kedaulatan rakyat menjelma menjadi MPR, sementara DPR adalah orang-orang yang dipilih oleh orang yang berdaulat itu sendiri (rakyat). Kemudian, ketika kedua pemegang kekuasaan tersebut, yakni Presiden dan DPR bertemu untuk membentuk undang-undang, maka seharusnya kualitas undang-undang di Indonesia ini bisa menjadi undang-undang yang paling baik sebab dibentuk oleh wakil rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi.

Dulu sebelum adanya MK, tidak ada undang-undang yang diuji bahkan pengujian undang-undang juga tidak boleh dilakukan. Hal itu juga sama diberlakukan di Belanda karena dianggap bahwa pembentuk undang-undang adalah orang-orang yang benar dan bisa membentuk undang-undang. Prinsip yang ada dan berlaku di Belanda untuk undang-undang adalah “tidak dapat diganggu gugat” seperti Indonesia dulu. Tetapi seiring dengan berjalannya waktu, banyak undang-undang yang dibentuk karena kepentingan politik tertentu. Kemudian hal itu memunculkan pertanyaan “boleh tidak adanya pengujian undang-undang” sampai akhirnya dirumuskanlah kewenangan MA untuk melakukan pengujian peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

Maka ketika melihat partisipasi publik ini maka ada anggapan jika rakyat sudah diwakili oleh Presiden, oleh DPR, dan bahkan oleh DPD. Tetapi karena dalam perkembangannya hal itu tidak ideal dilaksanakan, maka melalui UU No.

10 Tahun 2004 dikatakan bahwa dalam pembentukan UU, DPR boleh menghadirkan orang atau pihak untuk didengar pendapatnya. Tetapi permasalahannya adalah: sejauh mana partisipasi masyarakat ini bisa diterima?

Makna dari pengundangan adalah setiap orang dianggap mengetahui adanya suatu undang-undang yang ada. Sekarang dalam perkembangannya muncul pemikiran meskipun Presiden dan DPR dipilih oleh rakyat, tetapi Indonesia adalah negara demokrasi, oleh karenanya rakyat juga perlu untuk didengar, sehingga muncullah rumusan partisipasi publik itu. Maka dari hal itu, perlu dirumuskan bagaimana partisipasi ini dilakukan, apakah di setiap undang-undang kemudian semua orang boleh datang menyampaikan suaranya atau bagaimana. Hal-hal seperti ini yang tidak jelas pengaturannya bagaimana.