



Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara
dan Pengelolaan Perpustakaan

2019

LAPORAN PENELITIAN

FORMULASI KONSEP TINDAK LANJUT PUTUSAN PENGUJIAN UNDANG-UNDANG OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI YANG BERSIFAT MENGATUR

Kerjasama antara Mahkamah Konstitusi dan
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

**FORMULASI KONSEP TINDAK LANJUT PUTUSAN PENGUJIAN UNDANG-
UNDANG OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI YANG BERSIFAT MENGATUR**

HASIL PENELITIAN

**Kerjasama antara Mahkamah Konstitusi dengan
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia**

Ketua

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Anggota:

Allan Fatchan Gani Wardhana, S.H., M.H.

Yuniar Riza Hakiki, S.H.

Suha Qoriroh, S.H.

**Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, dan Pengelolaan Perpustakaan
Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi
Tahun 2019**

LEMBAR PERSETUJUAN

FORMULASI KONSEP TINDAK LANJUT PUTUSAN PENGUJIAN UNDANG- UNDANG OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI YANG BERSIFAT MENGATUR

Ketua

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Anggota:

Allan Fatchan Gani Wardhana, S.H., M.H.

Yuniar Riza Hakiki, S.H.

Suha Qoriroh, S.H.

Mengetahui,

Plt kapuslitka

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Wiryanto', with a long horizontal line extending to the right.

Dr. Wiryanto, S.H., M.Hum.
NIP. 19640605 198803 1 001

HALAMAN PENGESAHAN

1. Judul Penelitian : Formulasi Konsep Tindak Lanjut Putusan Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Mengatur
2. Identitas Peneliti :
 - A. Ketua Peneliti
 - a. Nama : Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H.,M.Hum.
 - b. Jabatan : Pembina I/IVC
 - c. NIP/NIK : 904100108
 - B. Anggota Peneliti
 - Anggota 1
 - a. Nama : Allan Fatchan Gani Wardhana, S.H.,M.H.
 - b. Jabatan : Non Jabatan Akademik / Direktur PSHK FH UII
 - c. NIP/NIK : 184100103
 - Anggota 2
 - a. Nama : Yuniar Riza Hakiki, S.H.
 - b. Jabatan : Peneliti PSHK FH UII
 - c. NIP/NIK : -
3. Waktu Penelitian : 6 (enam) Bulan
4. Skema Penelitian : Penelitian Kerjasama Antara Mahkamah Konstitusi RI dengan Fakultas Hukum Perguruan Tinggi se-Indonesia Tahun 2019

Yogyakarta, 31 Oktober 2019

Dekan FH UII,



Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.

PERNYATAAN ORISINALITAS PENELITIAN

Bismillahirrohmanirrohim

Penelitian dengan judul "FORMULASI KONSEP TINDAK LANJUT PUTUSAN PENGUJIAN UNDANG-UNDANG OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI YANG BERSIFAT MENGATUR" adalah benar-benar hasil karya kami sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah penulisan karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Bahwa kami menjamin hasil penelitian ini benar-benar asli (orisinil) serta bebas dari unsur-unsur penjiplakan karya ilmiah (plagiat).

Apabila ternyata di dalam naskah hasil penelitian ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur PLAGIASI, saya bersedia hasil penelitian ini digugurkan dan diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Yogyakarta, 31 Oktober 2019
Yang membuat pernyataan,

Prof. Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum.

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kehadiran Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah kepada peneliti hingga akhirnya dapat menyelesaikan penelitian dengan judul "Formulasi Konsep Tindak Lanjut Putusan Pengujian Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi Yang Bersifat Mengatur."

Penelitian ini hadir untuk melengkapi potret terhadap dinamika ketatanegaraan yang terjadi di Indonesia, khususnya yang berkaitan dengan perkembangan putusan Mahkamah Konstitusi. Peneliti mengucapkan terimakasih kepada Mahkamah Konstitusi yang telah memberikan kesempatan dan dukungan dalam menulis penelitian ini; kepada Dekan Fakultas Hukum UII yang juga telah memberikan dukungan untuk terus mengembangkan ilmu hukum melalui kegiatan penelitian; serta kepada seluruh pihak yang telah membantu dalam penelitian ini.

Dalam penelitian ini, peneliti menyadari akan keterbatasan yang ada. Maka, semua kritik dan saran yang bersifat membangun sangat penulis harapkan. Semoga penulisan karya sederhana ini mendapat Ridha Allah SWT dan dapat mewarnai dinamika keilmuan khususnya dibidang hukum tata negara. Akhirnya, peneliti mendoakan agar semua pihak yang telah memberikan bantuan dalam penelitian ini diberikan nilai lebih dihadapan Allah SWT. Amin.

Yogyakarta, 31 Oktober 2019
Ketua Tim Peneliti,

Prof. Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum.

DAFTAR TABEL

- Tabel 1.1 Keragaman Bentuk Hukum Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi 4
- Tabel 4.1 Putusan Mahkamah Konstitusi Berdasarkan Hasil Pemantauan dan Evaluasi.. 51

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL

HALAMAN PENGESAHAN

PERNYATAAN ORISINALITAS PENELITIAN

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

DAFTAR TABEL

RINGKASAN

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Manfaat Penelitian.....	9

BAB II KERANGKA TEORI DAN KONSEPTUAL

A. Teori Peraturan Perundang-undangan.....	10
B. Teori Pengujian Peraturan Perundang-undangan.....	19
C. Teori Putusan Pengujian Peraturan Perundang-undangan.....	27

BAB III METODE PENELITIAN

A. Definisi Operasional.....	44
B. Jenis Penelitian.....	44
C. Objek Penelitian.....	44
D. Sumber Data.....	44
E. Teknik Pengumpulan Data.....	46
F. Metode Pendekatan.....	46
G. Metode Analisa Data.....	46
H. Jadwal Penelitian.....	47

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

- A. Analisis Penyebab Timbulnya Keragaman Produk Hukum Tindak Lanjut Putusan Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Mengatur50
- B. Formulasi Konsep Tindak Lanjut Putusan Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Mengatur78

BAB V PENUTUP

- A. Simpulan88
- B. Saran88

DAFTAR PUSTAKA

RINGKASAN

Dinamika perkembangan ketatanegaraan khususnya yang berkaitan dengan tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi menjadi hal yang menarik diperdebatkan. Faktanya, bentuk hukum yang digunakan untuk menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi sangat beragam. Keragaman tersebut ditunjukkan dengan jamaknya bentuk hukum atau pengaturan yang digunakan untuk mengimplementasikan putusan Mahkamah Konstitusi, antara lain ada yang ditindaklanjuti melalui Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Keputusan Menteri, Surat Edaran Direktur Jenderal Kementerian, Surat Edaran KPU, Peraturan KPU, Peraturan Bawaslu, dan Peraturan Daerah. Jamaknya ragam tindak lanjut putusan MK tersebut membuktikan belum adanya keseragaman tindak lanjut putusan MK yang bersifat mengatur dan berpotensi memunculkan dikotomi terkait pentingnya putusan MK yang harus ditindaklanjuti dengan Undang-Undang atau peraturan lain. Penelitian ini terdiri dari dua rumusan masalah, pertama mengapa terdapat keragaman tindak lanjut putusan pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi yang bersifat mengatur? Kedua Bagaimana formulasi konsep tindak lanjut putusan pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi yang bersifat mengatur? Metode penelitian yang digunakan adalah metode yuridis normatif dengan pendekatan kasus, pendekatan perundangan-undangan, dan pendekatan konseptual. Sumber data yang digunakan berupa bahan hukum primer dan sekunder yang diperoleh melalui studi pustaka. Penelitian ini menyimpulkan Pertama, bahwa pemicu keragaman produk hukum yang digunakan untuk menindaklanjuti putusan pengujian undang-undang oleh mahkamah konstitusi yang bersifat mengatur antara lain: (1) keniscayaan atas beragamnya addressat putusan MK, sehingga berdampak pada beragamnya produk hukum yang diterbitkan oleh lembaga addressat untuk melaksanakan putusan; (2) kebutuhan hukum yang mendesak agar putusan MK segera dilaksanakan; (3) Putusan MK yang menimbulkan kekosongan hukum, segera membutuhkan tindak lanjut untuk mengatasi kekosongan hukum; serta (4) Putusan MK yang membutuhkan tindak lanjut dengan peraturan perundang-undangan operasional. Kedua, penelitian ini merumuskan indikator yang dapat dijadikan pedoman bagi lembaga addressat dalam menentukan produk hukum untuk menindaklanjuti putusan MK, antara lain: (1) Putusan MK dapat ditindak lanjuti oleh addressat-nya sepanjang untuk mengisi kekosongan hukum sebelum DPR dan Presiden membentuk atau merevisi; (2) untuk memenuhi kebutuhan hukum yang mendesak; (3) substansi aturan tindak lanjut tidak bertentangan dengan Undang-Undang dan Putusan MK; (4) aturan yang dibuat oleh lembaga addressat bersifat sementara sampai menunggu revisi Undang-Undang yang akan datang.

Kata Kunci: Formulasi, Putusan Pengujian Undang-Undang Yang Bersifat Mengatur, Mahkamah Konstitusi

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara baru yang lahir sejak tahun 2003 telah mengukir prestasi luar biasa jika dibandingkan dengan lembaga-lembaga negara yang lahir bersamaan sebagai buah perjuangan reformasi tahun 1998 dan amandemen UUD 1945. Ribuan perkara yang sudah diajukan ke Mahkamah Konstitusi membuktikan bahwa sistem pengujian Undang-Undang berjalan "lancar" meski banyaknya perkara yang diajukan tersebut disisi lain mendapatkan sorotan terutama kualitas Undang-Undang yang diujikan.

Statusnya sebagai lembaga negara produk reformasi, Mahkamah Konstitusi menjadi tumpuan ekspektasi masyarakat yang menginginkan terjadinya perbaikan dalam bidang penegakan hukum. Sejauh ini Mahkamah Konstitusi telah merespons harapan publik melalui proses peradilan yang bersih dan putusan yang menjunjung tinggi prinsip keadilan.¹ Terkait dengan penegakan prinsip keadilan ini, Mahkamah Konstitusi mengedepankan keadilan substantif, yaitu keadilan yang lebih didasarkan pada kebenaran material daripada kebenaran formal prosedural. Dengan kata lain, apa yang secara formal prosedural benar bisa saja disalahkan jika secara material dan substansinya melanggar keadilan. Sebaliknya apa yang secara formal prosedural salah bisa saja dibenarkan jika secara material substansial sudah cukup adil. Mahkamah Konstitusi menekankan perlunya keadilan substantif untuk menghindari munculnya putusan yang mengabaikan rasa keadilan sebagaimana kerap ditemukan dalam putusan pengadilan pada masa lalu.

¹ Moh Mahfud MD., Sambutan Ketua Mahkamah Konstitusi dalam *Enam Tahun Mengawal Konstitusi dan Demokrasi, Gambaran Singkat Pelaksanaan Tugas Mahkamah Konstitusi 2003-2009*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Cetakan Pertama, Jakarta, 2009, hlm. vii.

Terobosan tersebut perlu dilakukan untuk menggairahkan penegakan hukum dalam masyarakat.²

Jiwa keadilan substantif tersebut pada akhirnya harus bersemayam dalam kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memeriksa dan memutus perkara pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (*judicial review*). Realitanya, meskipun Mahkamah Konstitusi sudah sangat produktif memeriksa dan memutus perkara *judicial review*, namun terobosan dan kontroversi selalu mengikuti. Sudah banyak putusan yang bersifat *ultra petita*,³ bahkan ada kesan Mahkamah Konstitusi bukan bertindak sebagai *negative legislator*,⁴ tetapi terkadang juga sudah menjadi *positive legislator*.⁵

Adapun sifat putusan Mahkamah konstitusi adalah final dan mengikat. Kekuatan mengikat putusan Mahkamah Konstitusi berbeda dengan putusan pengadilan biasa, tidak hanya meliputi pihak-pihak yang berperkara yaitu pemohon, Pemerintah, DPR/DPD, ataupun pihak-pihak terkait yang diizinkan memasuki proses perkara, tetapi juga putusan tersebut mengikat bagi semua orang, lembaga negara dan badan hukum dalam wilayah Republik Indonesia. Ia berlaku sebagai hukum sebagaimana hukum diciptakan pembuat UU.⁶

Selain itu, menurut Maruarar Siahaan, terdapat putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara pengujian undang-undang yang bersifat *self-implementing* dan *non self implementing*.⁷ Putusan yang bersifat *self-*

² *Ibid.*,

³ *Ultra Petita* atau *Ultra Petitem partium* adalah asas yang melarang hakim untuk memutus melebihi apa yang dituntut. Hakim yang memutus melebihi apa yang dituntut penggugat (pemohon) dianggap telah melampaui kewenangannya (*ultra vires, beyond the powers of his authority*).

⁴ Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislator*, boleh jadi mengabulkan permohonan pemohon atau menolaknya. Tetapi juga ada kemungkinan bahwa permohonan dinyatakan tidak diterima karena tidak memenuhi syarat formal yang diharuskan. Putusan Mahkamah Konstitusi meniadakan satu keadaan hukum atau menciptakan hak atau kewenangan tertentu. Dengan kata lain, putusan itu akan membawa akibat tertentu yang mempengaruhi satu keadaan hukum atau hak dan/atau kewenangan.

⁵ Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 40.

⁶ Ni'matul Huda, *Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2018, hlm. 193.

⁷ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Konpress, Jakarta, 2011, hlm. 211. Lihat juga dalam Fajar Laksana dkk, *Implikasi dan Implementasi Putusan Mahkamah*

implementing, diartikan bahwa putusan akan langsung efektif berlaku tanpa memerlukan tindak lanjut lebih jauh dalam bentuk kebutuhan berupa langkah-langkah implementasi perubahan undang-undang yang diuji. Dalam hal ini, dengan diumumkannya putusan Mahkamah Konstitusi dalam sidang terbuka untuk umum dan diumumkan dalam Berita Negara sebagai norma hukum baru, dapat segera dilaksanakan.

Adapun putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat *non self implementing*, karena implementasi kebijakan publik yang baru tersebut membutuhkan dasar hukum yang baru sebagai dasar pelaksanaan kebijakan publik yang ditetapkan dalam putusan Mahkamah Konstitusi. Perubahan hukum yang terjadi dengan putusan atas undang-undang yang diuji Mahkamah Konstitusi yang mengharuskan proses pembentukan undang-undang yang baru sesuai dengan politik hukum yang digariskan dalam putusan Mahkamah Konstitusi, dalam putusan yang bersifat *non self implementing*, akan mengambil langkah-langkah hukum untuk menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi.⁸

Terhadap putusan Mahkamah Konstitusi yang memerlukan tindak lanjut, hal tersebut merupakan dampak dari adanya norma dalam Pasal 10 ayat (1) huruf d, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur bahwa materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang salah satunya berisi tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi. Dalam penjelasan pasal tersebut, ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan "tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi" terkait dengan putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun materi muatan yang dibuat, terkait dengan ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang yang secara tegas dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kemudian, tindak lanjut atas putusan

Konstitusi Nomor 05/PUU-X/2012 tentang SBI atau RSBI, *Jurnal Konstitusi*, Vol.10, Nomor 4, Desember 2013, hlm. 743.

⁸ *Ibid.*,

Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dilakukan oleh DPR atau Presiden. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi dimaksudkan untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum.

Disisi lain, Putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat *non self implementing* tidak selalu mudah untuk diimplementasikan. Putusan Mahkamah Konstitusi yang telah membentuk hukum atau instrumen hukum baru dengan menyatakan satu undang-undang, pasal, ayat, dan/atau bagian dari undang-undang tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat, tidak didukung dengan suatu instrumen yang dapat memaksakan bahwa putusan tersebut harus dilaksanakan, baik melalui kekuatannya sendiri maupun dengan cara lain-lain yang berada dibawah kendali Mahkamah Konstitusi.⁹

Berdasarkan hal di atas, penulis mengamati bahwa putusan Mahkamah Konstitusi yang memerlukan tindak lanjut berupa pelaksanaan atau pengaturan (*non self implementing*) masih menimbulkan persoalan. Faktanya, bentuk hukum yang digunakan untuk menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi sangat beragam, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum terkait kedudukan dan tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi. Dari perspektif perundang-undangan, tentu hal ini berpotensi menimbulkan disharmonisasi antar peraturan perundang-undangan satu dengan yang lainnya. Keragaman bentuk hukum tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi dapat disajikan dalam tabel 1.1 berikut.

Tabel 1.1
Keragaman Bentuk Hukum Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi

No.	Putusan MK	Bentuk Hukum (Tindak Lanjut)
1.	Putusan No. 102/PUU-VII/2009 bertanggal 6 Juli 2009 mengenai penggunaan KTP atau Paspor untuk	Pertama kalinya, putusan ini ditindaklanjuti oleh KPU dengan menerbitkan Surat Edaran No. 1232/KPU/VII/2009 perihal petunjuk

⁹ *Ibid.*,

	memilih dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2009	teknis untuk melaksanakan Putusan MK No. 102/PUU-VII/2009. Baru kemudian, putusan MK ini ditindaklanjuti dengan bentuk hukum UU, yaitu dalam Pasal 150 UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD.
2.	Putusan No. 11/PUU-VIII/2010 bertanggal 18 Maret 2010 terkait proses pemilihan anggota Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota	Awalnya, putusan ini ditindaklanjuti oleh KPU dengan menerbitkan Surat Edaran No. 162/KPU/III/2010 kepada KPU/KIP Provinsi maupun KPU/KIP Kab/Kota di seluruh Indonesia. Namun kemudian, Bawaslu juga menindaklanjutinya dengan menerbitkan Peraturan Bawaslu No. 2 Tahun 2011 perihal Tata Cara Pembentukan Panitia Pengawas Aceh, Panitia Pengawas Kab/Kota, Panitia Pengawas Kecamatan, dan Panitia Pengawas Lapangan dalam Pilkada di Provinsi Aceh.
3.	Putusan No. 82/PUU-X/2012 bertanggal 15 Oktober 2011 terkait pembatalan secara bersyarat Pasal 15 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, sepanjang dimaknai meniadakan hak pekerja untuk mendaftarkan diri	Putusan ini ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI No. 20 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. Per-12/Men/VI/2007 tentang Petunjuk Teknis Pendaftaran Kepesertaan, Pembayaran, Iuran, Pembayaran Santunan dan Pelayanan Jaminan Sosial Tenaga Kerja.

	<p>sebagai peserta program jaminan sosial atas tanggungan pemberi kerja apabila pemberi kerja telah nyata-nyata tidak mendaftarkan pekerjaan pada BPJS.</p>	
4.	<p>Putusan No. 27/PUU-IX/2011 bertanggal 17 Januari 2012 terkait perjanjian kerja waktu tertentu yang dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 sepanjang dalam perjanjian kerja tersebut tidak disyaratkan adanya pengalihan perlindungan hak-hak bagi pekerja/buruh yang objek kerjanya tetap ada walaupun terjadi pergantian perusahaan lain atau perusahaan penyedia jasa pekerja/buruh.</p>	<p>Putusan ini ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Direktur Jenderal Pembinaan Hubungan Industrial dan Jaminan Sosial Tenaga Kerja No. B-31/PHIJSK/I/2012 tentang pelaksanaan Putusan MK No. 27/PUU-IX/2011.</p>
5.	<p>Putusan No. 116/PUU-VII/2009 bertanggal 1 Februari 2010 terkait keanggotaan DPRP Papua yang dipilih dan diangkat berdasarkan peraturan perundang-undangan adalah inkonstitusional kecuali frasa</p>	<p>Putusan ini ditindaklanjuti melalui Peraturan Daerah Khusus No. 16 Tahun 2014 tentang Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Papua Barat.</p>

	peraturan perundang-undangan dimaknai Peraturan Daerah Khusus (Perdasus)	
6.	Putusan MK No. 100/PUU-XIII/2015 terkait calon tunggal dalam Pilkada	Putusan ini pertama kalinya ditindaklanjuti dengan Peraturan KPU No 14 Tahun 2015 jo PKPU Nomor 13 Tahun 2018 tentang Pilkada Dengan Satu Pasangan Calon. Meskipun kemudian baru diimplementasikan melalui UU No 8 Tahun 2015 jo UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada.
7.	Putusan MK No. 129/PUU-XIII/2015 terkait kebijakan impor Indonesia atas produk hewan	Putusan ini ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 2016 tentang Pemasukan Ternak dan/atau Produk Hewan dalam hal Tertentu yang Berasal dari Negara atau Zona dalam suatu Negara Asal Pemasukan, dan dengan Peraturan Menteri Pertanian No. 17/Permentan/PK.450/05/2016 tentang Pemasukan Daging Tanpa Tulang dalam Hal Tertentu yang Berasal dari Negara atau Zona dalam suatu Negara Asal Pemasukan.
8	Putusan Nomor 133/PUU-VII/2009 Terkait dengan pemberhentian pimpinan KPK karena menjadi terdakwa	Putusan MK ini kemudian ditindaklanjuti oleh Presiden dengan mengeluarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 101/P/Tahun 2019.

9	Putusan MK Nomor 36/PUU-X/2012 tentang Pembubaran BP Migas	Putusan MK ini pertama kalinya ditindaklanjuti oleh Presiden dengan menerbitkan Peraturan Presiden No. 9 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi. Kemudian, diikuti oleh penerbitan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 09 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi.
---	--	--

Sejumlah putusan Mahkamah Konstitusi di atas merupakan sebagian dari berbagai tindak lanjut putusan MK yang beragam. Keragaman tersebut ditunjukkan dengan jamaknya bentuk hukum atau pengaturan yang digunakan untuk mengimplementasikan putusan Mahkamah Konstitusi, antara lain ditindaklanjuti melalui:

- a. Undang-Undang;
- b. Peraturan Pemerintah;
- c. Peraturan Presiden;
- d. Keputusan Presiden;
- e. Peraturan Menteri;
- f. Surat Edaran Menteri;
- g. Keputusan Menteri;
- h. Surat Edaran Direktur Jenderal Kementerian;
- i. Surat Edaran KPU;
- j. Peraturan KPU;
- k. Peraturan Bawaslu;
- l. Peraturan Daerah.

Berdasarkan keragaman tindak lanjut putusan MK di atas, menarik untuk digarisbawahi. Pertama, beberapa putusan di atas membuktikan belum adanya keseragaman tindak lanjut putusan MK yang bersifat mengatur. Kedua, tidak seragamnya tindak lanjut putusan MK tersebut justru akan memunculkan dikotomi terkait pentingnya putusan MK yang harus ditindaklanjuti dengan Undang-Undang atau peraturan lain. Ketiga, perlu dirumuskan konsep tindak lanjut putusan MK yang bersifat mengatur agar terwujud harmonisasi serta sinkronisasi pengaturan antar peraturan perundang-undangan terkait.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengapa terdapat keragaman tindak lanjut putusan pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi yang bersifat mengatur?
2. Bagaimana formulasi konsep tindak lanjut putusan pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi yang bersifat mengatur?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini dilaksanakan untuk menganalisis:

1. Keragaman tindak lanjut putusan pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi yang bersifat mengatur;
2. Formulasi konsep tindak lanjut putusan pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi yang bersifat mengatur.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian diatas, maka hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat:

1. Sebagai bahan informasi kepada Mahkamah Konstitusi mengenai keragaman tindak lanjut putusan mahkamah konstiusi; dan
2. Sebagai bahan masukan kepada Mahkamah Konstitusi serta lembaga-lembaga lain mengenai formulasi tindak lanjut putusan mahkamah konstitusi.

BAB II

KERANGKA TEORI DAN KONSEPTUAL

A. Teori Peraturan Perundang-undangan

a. Pengertian

Teori peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari khasanah ilmu pengetahuan perundang-undangan. Adapun yang menjadi bagian dari ilmu pengetahuan perundang-undangan yaitu, ilmu perundang-undangan dan teori perundang-undangan. Ilmu perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*), kajiannya berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan, dan bersifat normatif (*handlungsorientiert*).¹⁰ Lain daripada itu, teori perundang-undangan (*Gesetzgebungstheorie*), lebih berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian (*begripsvorming* dan *begripsverheldering*), dan bersifat kognitif (*erklarungsorientiert*).¹¹

Konsep tentang undang-undang dapat ditelusuri dari konsep *Wet* dalam bahasa Belanda.¹² Kepustakaan hukum Belanda menerangkan bahwa *Wet* atau Undang-undang dapat dilihat dalam arti materil dan dalam arti formil. Undang-undang dalam arti materil (*wet in materiele zin*) dimaksud sebagai segala bentuk peraturan perundang-undangan, sedang undang-undang dalam arti formil (*wet formele zin*) adalah lazim disebut dengan undang-undang saja.¹³ Menurut Bagir Manan, undang-undang dalam arti materil adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang, berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum yang dinamakan peraturan perundang-

¹⁰ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undang 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta, PT. Kanisius (Anggota IKAPI), 2007, hlm. 8

¹¹ *Ibid.*,

¹² Menurut Wojowasito, Kamus Umum Belanda-Indonesia, PT Ictiar Baru van Hove, Jakarta, 1987, hlm 802. Dalam A. Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undang: Teori, Sejarah, dan Perbandingan dan Beberapa Negara Bikameral*, Edisi Revisi, Setara Press, 2015, hlm. 13.

¹³ A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara", *Disertasi*, Pascasarjana Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 200 dalam *Ibid.*,

undangan.¹⁴ Sedang undang-undang dalam arti formil adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh presiden dengan persetujuan DPR,¹⁵ (Setelah Perubahan Pertama UUD 1945 Tahun 1999 lebih tepat disebut "dibentuk atas persetujuan bersama antara DPR dan Presiden). Dengan demikian, maka "undang-undang" dalam arti formil, merupakan bagian atau salah satu jenis dari undang-undang dalam arti materil, atau yang lazim disebut dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut Maria Farida Indrati, dengan mengacu pendapat A.Hamid S. Attamimi, *wet in formale zin* adalah setiap keputusan yang dibentuk oleh *Regering* dan *StatenGeneral* terlepas apakah isinya suatu pendapat (*beschikking*) atau peraturan (*regeling*).¹⁶ Disebut dengan *wet in formale zin* itu karena dilihat dari segi pembentukannya atau siapa yang membentuknya. Sedangkan *wet in materiele zin* adalah setiap keputusan yang dibentuk baik oleh *Regering* dan *Staten General* maupun keputusan-keputusan lain yang dibentuk oleh lembaga-lembaga lainnya selain *Regering* dan *Staten General* asalkan isinya merupakan peraturan yang mengikat umum. Jadi disebut *wet in materiel zin* karena dilihat dari segi isinya tanpa melihat siapa pembentuknya. Dengan demikian *wet in materiel zin* meliputi *wet in formale zin* dan segala jenis peraturan-peraturan lainnya yang mengikat untuk umum, sehingga *wet in materiel zin* dapat disebut dengan peraturan perundang-undangan, sedang *wet in formale zin* disebut dengan Undang-Undang.

b. Fungsi Peraturan Perundang-Undang

Secara umum, peraturan perundang-undangan fungsinya adalah "mengatur" suatu substansi untuk memecahkan permasalahan yang ada dalam masyarakat. Artinya, peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai instrumen kebijakan (*beleids instrument*) terlepas dari apapun bentuknya, apakah berbentuk penetapan, pengesahan, pencabutan maupun

¹⁴ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-Undang Indonesia*, Ind-Hill, Jakarta, 1992, hlm 3.

¹⁵ *Ibid.*,

¹⁶ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undang 1, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Cet. ke-13, Kasinus, Yogyakarta, 2007, hlm. 51-54 dalam A. Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan...Op.Cit.*, hlm. 13.

perubahan. Bagir Manan mengemukakan pula tentang fungsi peraturan perundang-undangan yang dapat dibagi menjadi 2 (dua) kelompok utama, yaitu:¹⁷

1. Fungsi Internal, adalah fungsi peraturan perundang-undangan sebagai sub sistem hukum (hukum perundang-undangan) terhadap sistem kaidah hukum pada umumnya secara internal, peraturan perundang-undangan menjalankan fungsi pencipta hukum, fungsi pembaharuan hukum, fungsi integrasi pluralisme hukum, fungsi kepastian hukum.
2. Fungsi Eksternal, adalah keterkaitan peraturan perundang-undangan dengan tempat berlakunya. Fungsi eksternal ini dapat disebut sebagai fungsi sosial hukum, yang meliputi fungsi perubahan, fungsi stabilitasi, fungsi kemudahan. Fungsi ini dapat juga berlaku pada hukum-hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi.

c. Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Asas hukum merupakan tiang utama bagi pembentuk Peraturan Perundang-undangan, asas adalah suatu hal yang dianggap oleh masyarakat hukum sebagai, *basic truth*, sebab melalui asas hukum, pertimbangan etis dan sosial masyarakat masuk ke dalam hukum, dan menjadi sumber yang menghidupi nilai-nilai etis, moral dan sosial masyarakatnya.¹⁸ Asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga harus didasarkan pada asas-asas tertentu yang pada awalnya berkembang dari asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*beginzellen van behoorlijk bestuur*).¹⁹

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, memperkenalkan beberapa asas dalam perundang-undangan, yakni:²⁰

¹⁷ Bagir Manan, *Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-Undangan*. Hlm. 47. Dalam Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik, *Legislative Drafting*, Total Media, Yogyakarta, 2011, hlm 13-18.

¹⁸ Soimin, *Pembentukan Perundang-undangan Negara di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 29.

¹⁹A. Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan...*, *Op.Cit.*, hlm. 25.

²⁰ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, Alumnus, Bandung, 1979, hlm. 15-19.

1. Undang-undang tidak boleh berlaku surut;
2. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
3. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan Undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*);
4. Undang-Undang yang berlaku belakangan membatalkan Undang-undang yang berlaku terdahulu (*lex posteriore derogat legi priori*);
5. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat;
6. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (*asas welvaarstaat*).

A Hamid S. Attamimi berpendapat, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut adalah sesuai dengan beberapa asas berikut: (a) cita hukum Indonesia, (b) asas negara berdasar atas hukum dan asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi, dan (c) asas-asas lainnya.²¹ Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan yang diberikan oleh:²²

1. Cita hukum Indonesia yang tidak lain melainkan Pancasila (Sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai cita (*idee*), yang berlaku sebagai "bintang pemandu")
2. Norma fundamental negara yang juga tidak lain melainkan Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai norma);
3. Asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan Undang-Undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum (*der primat des rechts*);
4. Asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

²¹ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan...*, Op. Cit., hlm. 253-254.

²² A. Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan...Op.Cit.*, hlm. 27.

Menurut Van der Vlies, perumusan tentang asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu asas formal dan asas materiil. Asas formal meliputi: (a) asas tujuan yang jelas; (b) asas organ/lembaga yang tepat; (c) asas perlunya pengaturan; (d) asas dapat dilaksanakan; dan (e) asas konsensus. Adapun asas materiil meliputi: (a) asas terminologi dan sistematika yang jelas; (b) asas dapat dikenali; (c) asas perlakuan yang sama dalam hukum; (d) asas kepastian hukum; (e) asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.²³

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan membedakan antara asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan. Berkaitan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan, Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi: ²⁴

1. Asas kejelasan tujuan; bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/ pejabat yang tidak berwenang.
3. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan; bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar

²³ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan...Op.Cit.*, hlm. 253-254.

²⁴ Pasal 6 ayat (1) dan Penjelasan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.

4. Asas dapat dilaksanakan; bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
5. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan; bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. Asas kejelasan rumusan; bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Asas keterbukaan; bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

d. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Teori norma berjenjang (*Stufenbau Theory*) yang dikemukakan Hans Kelsen dan Hans Nawiasky, menempatkan norma hukum secara berjenjang dari yang tertinggi atau yang paling dasar ke yang paling rendah.²⁵ Teori ini mengajarkan bahwa, tiap peraturan perundang-undangan sesuai jenis dan materi muatannya secara hierarkhis menempati kedudukannya masing-masing. Bagi peraturan perundang-undangan yang berada dibawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, begitu seterusnya.

²⁵ Adolf Heiken, sebagaimana dikutip Maria Farida Indrati *Ilmu Perundang-undangan...*, *Op.Cit.*, hlm. 42.

Ada 3 (tiga) peraturan perundang-undangan yang mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan setelah perubahan UUD 1945, yaitu Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Diantara ketiga peraturan tersebut, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan dasar hukum yang sedang berlaku pada saat penelitian ini dikerjakan.

Menurut Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah sebagai berikut:²⁶

- 1) Undang-Undang Dasar 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
- 3) Undang-Undang;
- 4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU);
- 5) Peraturan Pemerintah;
- 6) Keputusan Presiden;
- 7) Peraturan Daerah.

Jika dibandingkan dengan tata urutan peraturan perundang-undangan menurut Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1999, maka tata urutan peraturan perundang-undangan yang termaktub dalam Ketetapan MPR RI No.III/MPR/2000 tersebut terdapat beberapa perbedaan yang cukup mencolok, yaitu: a) diletakkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dengan urutan di bawah UU; b) tidak dicantumkannya Peraturan Pelaksana lainnya; dan c) dimasukkannya Peraturan Daerah.

²⁶ Pasal 2 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:²⁷

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 3) Peraturan Pemerintah;
- 4) Peraturan Presiden;
- 5) Pemerintah Daerah.

Sedangkan apabila merujuk pada Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, jenis hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 4) Undang-Undang;
- 5) Peraturan Pemerintah;
- 6) Peraturan Presiden;
- 7) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- 8) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.²⁸

Ada 2 (dua) perbedaan pokok dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan antara yang ada dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dengan yang dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu yang berkaitan dengan Ketetapan MPR dan Peraturan Daerah. Perbedaan tersebut adalah: a) Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, Ketetapan MPR tidak termasuk ke dalam jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan. Namun dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Ketetapan MPR termasuk ke dalam jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dalam Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 dan Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966; b) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, Peraturan Daerah yang termasuk dalam jenis dan hirarki peraturan

²⁷ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²⁸ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

perundang-undangan terdiri dari Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Desa yang berada dalam satu hirarki,²⁹ sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, secara tegas disebutkan bahwa Peraturan Daerah Provinsi baru kemudian Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan hirarki yang jelas dan tidak memasukkan Peraturan Desa.

Selain jenis dan hierarki sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dalam Pasal 8 juga ditentukan cakupan jenis peraturan perundang-undangan lain, namun tanpa ditentukan hierarkinya. Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa, peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat merupakan peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Jhon Michael Otto pernah mengemukakan bahwa, terdapat jurang yang lebar antara peraturan perundang-undangan dengan kenyataannya.³⁰ Artinya, apa yang termaktub dalam norma peraturan perundang-undangan, justru sering tidak mewujudkan kepastian hukum dalam kehidupan nyata. Oleh karena itu Michael Otto memberikan parameter untuk mengukur hal ini, yaitu semakin baik sistem hukum berfungsi dalam suatu negara, maka akan semakin tinggi tingkat kepastian hukum terwujud dalam kehidupan nyata.³¹

²⁹ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³⁰ Adolf Heiken, sebagaimana dikutip Maria Farida Indrati *Ilmu Perundang-undangan...*, *Op.Cit.*, hlm. 42-43.

³¹ *Ibid.*,

Teori ini mengajarkan kepada penyelenggara negara, agar membangun sistem hukum yang baik, khususnya dalam konteks sistem peraturan perundang-undangan. Salah satu aspek sistem peraturan perundang-undangan ialah sub sistem jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan. Sub sistem tersebut harus tertata dengan baik, agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum, mengingat terdapat beragam lembaga negara yang memiliki kewenangan yang berhubungan dengan sistem peraturan perundang-undangan.

B. Teori Pengujian Peraturan Perundang-undangan

Menurut Bagir Manan, untuk menjaga agar kaidah-kaidah konstitusi yang termuat dalam Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan konstitusional lainnya tidak dilanggar atau disimpangi (baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun dalam bentuk tindakan-tindakan pemerintah lainnya), perlu ada badan serta tata cara mengawasinya. Terdapat 3 (tiga) kategori besar pengujian peraturan perundang-undangan (dan perbuatan administrasi negara), yaitu: (1) Pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*), (2) Pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political review*), dan (3) Pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*).³² Pada umumnya, mekanisme pengujian hukum ini diterima sebagai cara negara hukum modern mengendalikan dan mengimbangi (*check and balance*) kecenderungan kekuasaan yang ada di genggamannya para pejabat pemerintahan untuk menjadi sewenang-wenang.

Istilah "*constitutional review*" atau pengujian konstitusional harus dibedakan dari istilah "*judicial review*". Perbedaan itu dilakukan sekurang-kurangnya karena dua alasan. *Pertama*, '*constitutional review*' selain dilakukan oleh hakim dapat pula dilakukan oleh lembaga selain hakim atau pengadilan, tergantung kepada lembaga mana UUD memberikan kewenangan untuk melakukannya. *Kedua*, dalam konsep '*judicial review*' terkait pula pengertian yang lebih luas objeknya, misalnya mencakup soal legalitas peraturan di bawah

³² Bagir Manan, *Empat Tulisan tentang Hukum*, Program Pascasarjana BKU Hukum Ketatanegaraan, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1995, Hlm. 3. Dikutip kembali oleh Ni'matul Huda dalam *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 73.

UU terhadap UU, sedangkan *'constitutional review'* hanya menyangkut pengujian konstusionalitas, yaitu terhadap UUD.³³

Berkenaan dengan hal tersebut, memang dapat dikemukakan pula bahwa pengujian konstusionalitas itu merupakan upaya hukum yang dapat dilakukan oleh siapa saja atau lembaga mana saja, tergantung kepada siapa atau lembaga mana kewenangan untuk diberikan secara resmi oleh konstitusi suatu negara.

Lembaga-lembaga dimaksud tidak selalu merupakan lembaga peradilan, seperti sistem Perancis, disebut *'Conseil Constitutionnel'* yang memang bukan *'Cour'* atau pengadilan sebagai lembaga hukum, melainkan Dewan Konstitusi yang merupakan lembaga politik. Jika dipakai istilah *'judicial review'*, maka dengan sendirinya berarti bahwa lembaga yang menjadi subyeknya adalah pengadilan atau lembaga *judicial (judiciary)*. Namun, dalam konsepsi *'judicial review'*, cakupan pengertiannya sangat luas, tidak saja menyangkut segi-segi konstusionalitas objek yang diuji, melainkan menyangkut pula segi-segi legalitasnya berdasarkan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar.³⁴

Konsep pengujian undang-undang, khususnya berkaitan dengan pengujian oleh kekuasaan kehakiman, perlu dibedakan pula antara istilah *'judicial review'* dan *'judicial preview'*. Review berarti memandang, menilai, atau menguji kembali, yang berasal dari kata *re* dan *view*. Sedangkan *pre* dan *view* atau *preview* adalah kegiatan memandangi sesuatu lebih dulu dari sempurnanya keadaan objek yang dipandang itu.³⁵

Keterkaitannya dengan objek undang-undang, dapat dikatakan bahwa ketika undang-undang belum resmi atau sempurna sebagai undang-undang yang mengikat untuk umum, dan saat ketika undang-undang itu sudah resmi menjadi undang-undang, adalah dua keadaan yang berbeda. Jika undang-undang itu sudah sah sebagai undang-undang, maka pengujian atasnya dapat disebut sebagai *judicial review*. Akan tetapi, jika statusnya masih sebagai

³³ *Ibid.*,

³⁴ *Ibid.*,

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Cetakan Kedua, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 4.

rancangan undang-undang dan belum diundangkan secara resmi sebagai undang-undang, maka pengujian atasnya tidak dapat disebut sebagai *judicial review*, melainkan *judicial preview*.³⁶

Judicial review atau *controle juridictionale* adalah pengawasan kekuasaan kehakiman (*judicial power*) terhadap kekuasaan legislatif dan eksekutif. Brewer –Carrias memandangnya sebagai tugas yang melekat dari pengadilan untuk menjamin tindakan hukum legislatif dan eksekutif sesuai dengan hukum tertinggi. Tepatnya dikatakan: "...the same inherent duty of courts to ensure that each legal action conforms to a superior law".³⁷

Menurut Sri Soemantri, jika pengujian itu dilakukan terhadap isi undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya, dinamakan sebagai hak menguji material (*materiele toetsingsrecht*), jika pengujian itu dilakukan terhadap prosedur pembentukannya, disebut hak menguji formal (*formele toetsingsrecht*).³⁸

Menurut Jimly Asshiddiqie, pengujian formil tidak hanya menyangkut proses pembentukan undang-undang dalam arti sempit, melainkan mencakup pengertian yang lebih luas. Pengujian formil itu mencakup juga pengujian mengenai aspek bentuk undang-undang itu, bahkan mengenai pemberlakuan undang-undang, yang tidak lagi tergolong sebagai bagian dari proses pembentukan undang-undang.³⁹ Lebih lanjut Jimly menyatakan, secara umum kriteria yang dapat dipakai untuk menilai konstitusionalitas suatu undang-undang dari segi formalnya (*formele toetsing*) adalah sejauhmana undang-undang itu ditetapkan dalam bentuk yang tepat (*appropriate form*), oleh instansi yang tepat (*appropriate institution*), dan menurut prosedur yang tepat (*appropriate procedure*). Jika dijabarkan, dari ketiga kriteria ini, pengujian formil dapat mencakup:⁴⁰

³⁶ *Ibid.*,

³⁷ Alan R. Brewer-Carrias, *Judicial Review in Comparison Law*, Cambridge University Press, 1989, Hlm. 84. Dikutip kembali oleh Irfan Fachruddin *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 175.

³⁸ Sri Soemantri M., *Hak Menguji Materii di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 6-11.

³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara...*, *Op.Cit.*, hlm. 62-63.

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 63-64.

- a. Pengujian atas pelaksanaan tata cara atau prosedur pembentukan undang-undang, baik dalam pembahasan maupun dalam pengambilan keputusan atas rancangan suatu undang-undang menjadi undang-undang;
- b. Pengujian atas bentuk, format, atau struktur undang-undang;
- c. Pengujian yang berkenaan dengan keberwenangan lembaga yang mengambil keputusan dalam proses pembentukan undang-undang; dan
- d. Pengujian atas hal-hal lain yang tidak termasuk pengujian materiil.

Kesatuan sistem tata hukum dalam negara perlu dijaga dengan melakukan pengujian apakah satu kaidah hukum tidak berlawanan dengan kaidah hukum lain, dan terutama apakah satu kaidah hukum tidak ingkar dari atau bersifat menysihkan kaidah hukum yang lebih penting dan lebih tinggi derajatnya. Perbedaan dan pertentangan antara kaidah-kaidah hukum dalam satu tata hukum harus diselesaikan dan diakhiri oleh lembaga peradilan yang berwenang menentukan apa yang menjadi hukum positif dalam satu negara. Pekerjaan mengambil keputusan tentang sesuai tidaknya kaidah hukum dengan undang-undang dasar atau dengan kaidah konstitusi yang setaraf dengan itu, oleh Usep Ranawijaya disebut pengujian konstitusional secara material.⁴¹

Pengujian konstitusional secara material ini mendapat dasar yang kuat dalam negara yang mempunyai undang-undang dasar sebagai satu kumpulan kaidah fundamental yang dianggap *supreme* dibanding dengan kaidah-kaidah lain. Dalam negara serikat pengujian konstitusional mempunyai arti tambahan yang penting dilihat dari segi keperluan menjamin hak negara bagian. Dalam rangka gagasan trias politika dengan sistem *checks and balances* pengujian konstitusional mempunyai arti lebih memperkuat lagi kedudukan lembaga peradilan sebagai jabatan yang bebas dari pengaruh jabatan eksekutif dan legislatif. Secara umum dengan pengujian konstitusional ini jabatan peradilan dapat membatasi atau mengendalikan tingkah laku

⁴¹ Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 190-191.

jabatan legislatif dan jabatan eksekutif atas dasar konstitusi. Hal ini sangat penting artinya dalam rangka menjamin hak asasi dan kebebasan dasar warga negara serta dalam mencegah terjadinya perbuatan sewenang-wenang penguasa.⁴²

Berbicara tentang judicial review di dalam politik hukum tidak dapat dilepaskan dari pembicaraan tentang hukum perundang-undangan atau peraturan perundang-undangan. Sebab, judicial review itu bekerja atas dasar peraturan perundang-undangan yang tersusun hirarkis. Pengujian oleh lembaga yudisial dalam judicial review adalah untuk menilai sesuai atau tidaknya satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi secara hirarkis. Judicial review tidak bisa dioperasionalkan tanpa ada peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hirarkis.⁴³

Judicial review merupakan hal yang sangat penting untuk menjamin konsistensi politik hukum nasional sebagai aliran dari konstitusi. Apalagi jika diingat bahwa arti konstitusi itu mencakup semua peraturan tentang organisasi negara yang bisa berbentuk 1. Tertulis: (a) dalam dokumen khusus (UUD). (b) dalam dokumen tersebar (peraturan perundang-undangan lai). 2. Tak tertulis: (a) Konvensi. (b) Adat. Dengan demikian, konstitusi itu sebenarnya bukan saja mencakup UUD melainkan juga mencakup peraturan perundang-undangan lainnya yang juga tertulis. Hanya saja, UUD merupakan dokumen khusus sedangkan yang lainnya merupakan dokumen biasa yang tersebar. Sebaran dokumen tertulis itu harus tersusun secara hirarkis agar lembaga yang berwenang membuatnya dan derajatnya di dalam peraturan perundang-undangan terlihat dengan jelas.

Di Indonesia, sebelum adanya perubahan UUD 1945, kewenangan judicial review ada pada Mahkamah Agung tetapi dibatasi hanya pada peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang. Setelah adanya Perubahan UUD 1945, muncul lembaga baru yang bernama Mahkamah

⁴² *Ibid.*,

⁴³ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007, hlm. 126-127.

Konstitusi yang berwenang melakukan judicial review pada Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, sedangkan Mahkamah Agung tetap pada kewenangan semula.

Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945, menentukan Mahkamah Konstitusi memiliki 4 (empat) kewenangan, yaitu: (1) menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar; (2) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar; (3) memutus pembubaran partai politik; (4) memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.⁴⁴ Kewenangan tersebut adalah dalam tingkat pertama dan terakhir dan putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, yaitu langsung mempunyai kekuatan hukum tetap dan tidak terdapat upaya hukum untuk mengubahnya. Selain wewenang itu, berdasarkan Pasal 24C ayat (2) jo Pasal 7B, Mahkamah Konstitusi juga berkewajiban untuk memeriksa, mengadili dan memutus mengenai pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Perlu dicatat bahwa putusan ini sifatnya tidak final karena tunduk pada (subject to) putusan MPR, lembaga politik yang berwenang memberhentikan Presiden (Pasal 7A). Jadi berbeda dengan di Amerika Serikat yang mendahulukan proses politik daripada proses hukum.⁴⁵

Berdasarkan wewenang yang dimiliki tersebut, MK merupakan pengawal konstitusi (the guardian of the constitution) terkait dengan empat wewenang dan satu kewajiban yang dimilikinya. Hal itu membawa konsekuensi MK berfungsi sebagai penafsir konstitusi (the sole interpreter of the constitution). Konstitusi sebagai hukum tertinggi mengatur penyelenggaraan negara berdasarkan prinsip demokrasi dan salah satu fungsi konstitusi adalah melindungi hak asasi manusia yang dijamin dalam konstitusi

⁴⁴ Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁴⁵ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Cetakan Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 195-200.

sehingga menjadi hak konstitusional warga negara. Oleh karena itu MK juga berfungsi sebagai pengawal demokrasi (the guardian of the democracy), pelindung hak konstitusional warga negara (the protector of the citizen's constitutional rights) serta pelindung hak asasi manusia (the protector of human rights).⁴⁶

Mekanisme peradilan konstitusi (constitution adjudication) itu sendiri merupakan hal baru yang diadopsikan ke dalam sistem konstitusional Indonesia dengan dibentuknya Mahkamah Konstitusi. Peradilan konstitusional itu dimaksudkan untuk memastikan bahwa UUD sungguh-sungguh dijalankan atau ditegakkan dalam kegiatan penyelenggaraan negara sehari-hari. Pengujian terhadap lembaga lain oleh lembaga yang berbeda apakah yang bersangkutan sungguh-sungguh melaksanakan UUD atau tidak merupakan mekanisme yang sama sekali baru. Sebelumnya memang tidak dikenal dalam sistem hukum dan konstitusi Indonesia.

Kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi ini adalah perwujudan prinsip *checks and balances* yang menempatkan semua lembaga-lembaga negara dalam kedudukan setara, sehingga dapat saling kontrol-saling imbang dalam praktek penyelenggaraan negara. Keberadaan Mahkamah Konstitusi jelas merupakan langkah progresif untuk mengoreksi kinerja antar lembaga negara khususnya dalam proses pendewasaan politik berbangsa dan bernegara.

Sebagai lembaga negara produk reformasi, Mahkamah Konstitusi menjadi tumpuan ekspektasi masyarakat yang menginginkan terjadinya perbaikan dalam bidang penegakan hukum. Sejauh ini Mahkamah Konstitusi telah merespons harapan publik tersebut melalui proses peradilan yang bersih dan putusan yang menjunjung tinggi prinsip keadilan.⁴⁷ Terkait dengan penegakan prinsip keadilan ini, Mahkamah Konstitusi mengedepankan

⁴⁶ Lihat dalam *Enam Tahun Mengawal Konstitusi dan Demokrasi, Gambaran Singkat Pelaksanaan Tugas Mahkamah Konstitusi 2003-2009*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Cetakan Pertama, Jakarta, 2009, hlm. 13.

⁴⁷ Moh. Mahfud MD., "Sambutan Ketua Mahkamah Konstitusi", dalam *Enam Tahun Mengawal Konstitusi dan Demokrasi, Gambaran Singkat Pelaksanaan Tugas Mahkamah Konstitusi 2003-2009*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Cetakan Pertama, Jakarta, 2009, hlm. vii.

keadilan substantif, yaitu keadilan yang lebih didasarkan pada kebenaran material daripada kebenaran formal-prosedural. Dengan kata lain, apa yang secara formal-prosedural benar bisa saja disalahkan jika secara material dan substansinya melanggar keadilan. Sebaliknya apa yang secara formal-prosedural salah bisa saja dibenarkan jika secara material dan substansial sudah cukup adil.

Mahkamah Konstitusi menekankan perlunya keadilan substantif untuk menghindari munculnya putusan yang mengabaikan rasa keadilan sebagaimana kerap ditemukan dalam putusan pengadilan pada masa lalu. Terobosan hukum tersebut perlu dilakukan untuk menggairahkan penegakan hukum dalam masyarakat.⁴⁸

Diakui sudah banyak kemajuan-kemajuan yang dicapai oleh institusi kehakiman ini. Mahkamah Konstitusi sudah membuktikan sebagai institusi hukum yang dapat dipercaya dan terhormat (*reliable and honoured court*) di Indonesia. Hal ini dibuktikan dengan banyaknya putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang sangat progresif dan dapat menjadi acuan hukum bagi percepatan reformasi hukum di Indonesia.

Setiap undang-undang yang telah disahkan pada pokoknya telah mencerminkan kehendak mayoritas rakyat Indonesia, karena DPR dan Presiden yang telah membahas dan menyetujuinya bersama memang mendapatkan mandat langsung dari rakyat untuk menjalankan tugasnya membentuk dan mengesahkan undang-undang. Akan tetapi, undang-undang hanya mencerminkan kehendak politik DPR bersama Presiden, yang belum tentu sama dengan kehendak seluruh rakyat yang berdaulat. Kehendak seluruh rakyat tercermin dalam Undang-Undang Dasar sebagai produk MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat, bukan tercermin dalam UU yang hanya mencerminkan kehendak politik DPR bersama Presiden.⁴⁹

Hasil kesepakatan dalam forum politik di DPR yang ditentukan berdasarkan prinsip 'rule by majority' tidak boleh bertentangan dengan nilai-

⁴⁸ *Ibid.*,

⁴⁹ Sambutan Ketua Mahkamah Konstitusi pada acara peringatan *Satu Tahun Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, 13 Agustus 2004 di Jakarta, yang dimuat dalam *Berita Mahkamah Konstitusi*, No. 06, September 2004, hlm. 15.

nilai dan norma keadilan yang lebih tinggi derajatnya yang terkandung dalam konstitusi. Karena itu, meskipun mayoritas rakyat menghendaki sesuatu norma hukum yang mengikat untuk umum diatur dalam suatu undang-undang, jika lembaga pengawal Undang-Undang Dasar yang bernama Mahkamah Konstitusi menilainya dalam proses peradilan sebagai hal yang bertentangan dengan konstitusi, maka norma hukum yang bersangkutan dapat dinyatakan tidak boleh mengikat untuk umum. Suara mayoritas berdasarkan prinsip demokrasi betapapun juga tidak boleh mengabaikan prinsip-prinsip nomokrasi, meskipun hanya didukung oleh minoritas suara. Karena pada akhirnya, suara minoritas keadilan itulah yang sungguh-sungguh mencerminkan suara seluruh rakyat yang berdaulat.⁵⁰

C. Teori Putusan Pengujian Peraturan Perundang-undangan

a. Sifat Putusan Mahkamah Konstitusi

Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 telah menegaskan bahwa "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar..". Penegasan tersebut dinyatakan kembali dalam Pasal 10 ayat (1) UU MK yang berbunyi: "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar...". Penjelasan Pasal 10 ayat (1) UU MK semula berbunyi sebagai berikut: "Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, yakni putusan Mahkamah Konstitusi langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh." Akan tetapi sejak Selasa, 18 Oktober 2011, Pasal 10 UU No. 24 Tahun 2003 tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat berdasarkan Putusan MK No. 49/PUU-IX/2011.

Makna secara harfiah dari putusan Mahkamah Konstitusi yang dinyatakan bersifat 'final dan mengikat' jika dilihat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, *final* diartikan sebagai "terakhir dari rangkaian

⁵⁰ *Ibid.*,

pemeriksaan”.⁵¹ Sedangkan frase *mengikat* diartikan sebagai “mengeratkan”, “menyatukan”.⁵² Makna harfiah tersebut bila dikaitkan dengan sifat final dan mengikat dari putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana ditegaskan dalam Penjelasan Pasal 10 ayat (1) UU MK bahwa “Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, yakni putusan Mahkamah Konstitusi langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Sifat final dalam putusan Mahkamah Konstitusi dalam UU ini mencakup pula kekuatan hukum mengikat (*final and binding*).” Penegasan kembali ditentukan dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 6/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian UU Pasal 39, bahwa “Putusan Mahkamah Konstitusi memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam Sidang Pleno terbuka untuk umum.”

Menurut Sri Soemantri, putusan yang bersifat final harus bersifat mengikat dan tidak bisa dianulir oleh lembaga apapun. Dalam bahasa Inggris, pengertian yuridis final dan mengikat itu selalu bersatu, yaitu *final and binding*. Dengan demikian, jika bersifat final harus diikuti dengan mengikat sehingga sah memiliki kepastian hukum.⁵³ Kata final itu implisit telah mengikat dan tidak bisa dianulir sehingga tidak perlu ditambahi dengan kata-kata mengikat. Menurut Indroharto, kata final, artinya akibat hukum yang ditimbulkan serta dimaksudkan dengan mengeluarkan penetapan tertulis itu harus benar-benar sudah merupakan akibat hukum yang definitif.⁵⁴

Putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat tersebut dapat dikatakan bahwa terhadap putusan tersebut tidak dapat dilakukan upaya hukum baik kasasi maupun peninjauan kembali. Putusan

⁵¹ Tim Redaksi, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan Nasional dan Balai Pustaka, Jakarta, 2001, hlm. 317.

⁵² *Ibid.*, hlm. 420.

⁵³ Sri Soemantri, “Catatan-catatan Terhadap RUU Mahkamah Konstitusi”, disampaikan pada Seminar di Universitas Islam Indonesia, 11 Mei 2002, Hlm. 8, yang dikutip kembali oleh Abdul Rasyid Thalib dalam *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 491.

⁵⁴ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, 1991, hlm. 116, dalam Abdul Rasyid Thalib, *Ibid.*,

ini wajib dihormati dan dilaksanakan oleh pemerintah dan lembaga negara lainnya maupun masyarakat pada umumnya yang terkait dengan Putusan tersebut.⁵⁵

Mengapa putusan Mahkamah Konstitusi wajib dihormati dan dilaksanakan, karena kehadiran Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggungjawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Di samping itu, keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi.⁵⁶

Kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi melaksanakan prinsip *checks and balances* yang menempatkan semua lembaga negara dalam kedudukan setara sehingga terdapat keseimbangan dalam penyelenggaraan negara. Keberadaan Mahkamah Konstitusi merupakan langkah nyata untuk dapat saling mengoreksi kinerja antarlembaga negara.

Berkaitan dengan kedudukan dan wewenang Mahkamah Konstitusi tersebut di atas, menurut A. Mukhtie Fadjar, sebagaimana ditentukan dalam Penjelasan Umum UU No. 24 Tahun 2003, telah menegaskan beberapa butir arahan ikhwal Mahkamah Konstitusi RI menjadi penjaga konstitusi, yakni:⁵⁷ a) Agar konstitusi dilaksanakan secara bertanggungjawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi; b) Menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil; c) Merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi.

⁵⁵ Tim Penyusun Buku Hakim Konstitusi Prof. H.A.S. Natabaya,SH, LLM, *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia,Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Prof. H.A.S. Natabaya,SH, LLM, (Hakim Konstitusi Periode 2003-2008)*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 286-287.

⁵⁶ Penjelasan Umum UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

⁵⁷ A. Mukhtie Fadjar, *Menjaga Denyut Konstitusi, Refleksi Satu Tahun MK*, Konstitusi Press, Jakarta, 2004, hlm. 37.

Dalam konteks ini, putusan-putusan yang final dan mengikat ditafsirkan sesuai dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi, dimana pelaksanaannya harus bertanggungjawab, sesuai dengan kehendak rakyat (konstitusi untuk rakyat bukan rakyat untuk konstitusi), dan cita-cita demokrasi, yakni kebebasan dan persamaan (keadilan). Dengan kata lain, Mahkamah Konstitusi tidak hanya sebagai penafsir melalui putusan-putusannya melainkan juga sebagai korektor yang aplikasinya tercermin dalam undang-undang yang dibuat oleh DPR dan Presiden dengan batu uji konstitusi melalui interpretasinya dengan kritis dan dinamis.⁵⁸

Putusan hakim memiliki karakter berbeda sesuai dengan peruntukannya. Perbedaan peruntukan menyebabkan adanya perbedaan sifat dalam putusan hakim. Jika mengacu kepada Pasal 56 UU MK, putusan Mahkamah Konstitusi dibedakan menjadi 3 (tiga) macam, yakni: (i) putusan yang menyatakan permohonan tidak dapat diterima (*Niet Ontvankelijk Verklaard*); (ii) permohonan dikabulkan; dan (iii) permohonan ditolak.

Pertama, putusan yang menyatakan permohonan tidak dapat diterima (*Niet Ontvankelijk Verklaard*). Di dalam Pasal 56 ayat (1) UU MK ditegaskan, "Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pemohon dan/atau permohonannya tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 dan Pasal 51, amar putusan menyatakan permohonan tidak dapat diterima."

Kedua, putusan yang menyatakan permohonan dikabulkan. Pasal 56 ayat (2) UU MK menegaskan, "Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonannya beralasan, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan. Ayat (3) menentukan, dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Mahkamah Konstitusi menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Kemudian di ayat (4) ditegaskan, dalam hal pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 38.

berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan." *Ketiga*, putusan yang menyatakan permohonan ditolak. Dalam Pasal 56 ayat (5) UU MK dinyatakan, "Dalam hal undang-undang dimaksud tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, baik mengenai pembentukan maupun materinya sebagian atau keseluruhan, amar putusan menyatakan permohonan ditolak."

Ditinjau dari sifatnya, putusan terbagi atas tiga jenis, yaitu: 1) *declaratoir*, 2) *constitutief*, dan 3) *condemnatoir*. 1) **Putusan *Declarator***. Menurut M. Yahya Harahap,⁵⁹ putusan *declaratoir*, selanjutnya ditulis deklaratator adalah yang berisi pernyataan atau penegasan tentang suatu keadaan atau kedudukan hukum semata-mata. Putusan yang deklaratator atau deklaratif (*declaratoir vonnis*) adalah pernyataan hakim yang tertuang dalam putusan yang dijatuhkannya. Pernyataan itu merupakan penjelasan atau penetapan tentang sesuatu hak atau titel maupun status. Dan pernyataan itu dicantumkan dalam amar atau diktum putusan. Dengan adanya pernyataan itu, putusan telah menentukan dengan pasti siapa yang berhak atau siapa yang mempunyai kedudukan atas permasalahan yang disengketakan.

Pada dasarnya tidak ada putusan yang tidak bersifat atau mengandung amar deklaratator apabila gugatan dikabulkan. Misalnya sengketa perkara perbuatan melawan hukum berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata. Jika gugatan dikabulkan, putusan didahului dengan amar deklaratator berupa pernyataan, bahwa tergugat terbukti bersalah melakukan perbuatan melawan hukum. Bahkan putusan yang menolak gugatan pun mengandung pernyataan atau deklarasi, bahwa gugatan penggugat ditolak. Penolakan itu sendiri, tiada lain dari penegasan bahwa penggugat tidak berhak atau tidak memiliki status atas masalah yang disengketakan.⁶⁰

Menurut Maruarar Siahaan, putusan *declaratoir* adalah putusan hakim yang menyatakan apa yang menjadi hukum. Putusan hakim yang

⁵⁹ M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan Persidangan, penyitaan, pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 876.

⁶⁰ *Ibid.*,

menyatakan permohonan atau gugatan ditolak merupakan satu putusan yang bersifat *declaratoir*. Hakim dalam hal ini menyatakan tuntutan atau permohonan tidak mempunyai dasar hukum berdasarkan fakta-fakta yang ada.⁶¹ Dalam putusan Mahkamah Konstitusi tentang pengujian undang-undang, sifat *declaratoir* ini sangat jelas dalam amarnya. Pasal 56 ayat (3) UU Mahkamah Konstitusi dikatakan bahwa: "Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud ayat (2), Mahkamah Konstitusi menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945".⁶²

Dalam hal ini, dengan tegas hakim akan menyatakan dalam amar putusannya bahwa "materi muatan, ayat, pasal dan/atau bagian dari undang-undang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat." Sifat putusan tersebut hanyalah *declaratoir* dan tidak mengandung unsur penghukuman atau amar yang bersifat *condemnatoir*. Tetapi setiap putusan yang bersifat *declaratoir* khususnya yang menyatakan bagian undang-undang, ayat dan/atau pasal bertentangan dengan UUD dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat juga sekaligus merupakan putusan yang bersifat *constitutief*.⁶³

Dalam putusan yang bersifat deklaratif atau pernyataan, Mahkamah Konstitusi tidak membutuhkan satu aparat khusus untuk melaksanakan putusan. Namun demikian, sebagai syarat untuk diketahui secara umum, putusan demikian diumumkan dalam Berita Negara dalam jangka waktu

⁶¹ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi RI*, Konpress, Jakarta, 2005, hlm. 198.

⁶² Di dalam Pasal 56 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi ditentukan mengenai permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945: ayat (1) Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pemohon dan/atau permohonannya tidak memenuhi syarat, amar putusan menyatakan permohonan tidak dapat diterima. (2) Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan beralasan, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan. (3) Dalam hal permohonan dikabulkan, Mahkamah Konstitusi menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (4) Dalam hal pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan. (5) Dalam hal undang-undang dimaksud tidak bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, baik mengenai pembentukan maupun materinya sebagian atau keseluruhan, amar putusan menyatakan permohonan ditolak."

⁶³ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara ...*, *Op.Cit.*, hlm. 199.

paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak putusan diucapkan.⁶⁴ Dengan dimuat dalam Berita Negara, maka seluruh penyelenggara negara dan warga negara terikat untuk tidak menerapkan dan melaksanakan lagi norma hukum yang telah dinyatakan inkonstitusional dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat oleh Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, jika terdapat suatu perbuatan yang dilakukan atas dasar undang-undang yang sudah dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi baik seluruhnya maupun sebagian bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka perbuatan tersebut dapat dikualifisir sebagai perbuatan melawan hukum dan demi hukum batal sejak semula (*ad initio*).⁶⁵

2) Putusan *Constitutief*. Putusan *constitutief* atau konstitutif (*constitutief vonnis*) adalah putusan yang memastikan suatu keadaan hukum, baik yang bersifat meniadakan suatu keadaan hukum maupun yang menimbulkan keadaan hukum baru.⁶⁶ Senada dengan pendapat Yahya Harahap, menurut Maruarar Siahaan, menyatakan satu UU tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena bertentangan dengan UUD adalah meniadakan keadaan hukum yang timbul karena UU yang dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dengan sendirinya, putusan itu menciptakan satu keadaan hukum yang baru. Putusan tentang pembubaran partai politik dan putusan tentang sengketa hasil pemilu yang menyatakan perhitungan KPU salah dan menetapkan perhitungan suara yang benar, tentu meniadakan satu keadaan hukum baru dan mengakibatkan lahirnya keadaan hukum yang baru.⁶⁷

⁶⁴ Lihat Pasal 57 ayat (3) UU No. 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi. Menurut Jimly Asshiddiqie, putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat (*final and binding*) sejak resmi diucapkan atau dibacakan dalam sidang pleno terbuka yang terbuka untuk umum. Oleh karena itu, peranan media penerbitan dan pengumuman resmi menjadi sesuatu yang sangat penting. Lihat juga dalam Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara...*, *Op.Cit.*, hlm. 329.

⁶⁵ Syukri Asy'ari, Meyrinda Rahmawaty Hilipito dan Moh. Mahrus Ali, "Model dan Implementasi Putusan MK dalam Pengujian UU (Studi Putusan Tahun 2003-2012)", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 4, Desember 2013, hlm. 684-685.

⁶⁶ M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata...*, *Loc.Cit.*, hlm. 876.

⁶⁷ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara ...*, *Op.Cit.*, hlm. 199-200.

3) Putusan *Condemnatoir*. Menurut Yahya Harahap, *condemnatoir* atau kondemnator adalah putusan yang memuat amar menghukum salah satu pihak yang berperkara. Putusan yang bersifat kondemnator merupakan bagian yang tidak terpisah dari amar deklaratif atau konstitutif. Dapat dikatakan amar kondemnator adalah asesoar dengan amar deklaratif atau konstitutif, karena amar tersebut tidak dapat berdiri sendiri tanpa didahului amar deklaratif yang menyatakan bagaimana hubungan hukum di antara para pihak. Sebaliknya amar yang bersifat deklaratif dapat berdiri sendiri tanpa amar putusan kondemnator.⁶⁸

Sifat putusan *condemnatoir* tidak bisa dipisahkan dengan putusan yang bersifat *declaratoir*, yakni putusan yang menerangkan atau menyatakan apa yang sah dan tidak sah, karena isi putusan yang bersifat *declaratoir* menjadi dasar isi putusan yang bersifat *condemnatoir*. Putusan yang bersifat *condemnatoir* tidak bisa dipisahkan dengan putusan yang bersifat *constitutif*, yakni putusan yang meniadakan atau menciptakan suatu keadaan hukum tertentu, karena isi putusan yang bersifat *constitutif* menjadi dasar isi putusan yang bersifat *condemnatoir*.⁶⁹

Suatu putusan yang hanya berisi amar deklaratif tanpa dibarengi amar kondemnator, maka: (i) tidak besar manfaatnya, karena putusan yang demikian tidak efektif menyelesaikan sengketa; (ii) putusan yang dijatuhkan tidak tuntas menyelesaikan sengketa, karena tanpa amar kondemnator pelaksanaan atas pemenuhan putusan tidak dapat dipaksakan melalui eksekusi, apabila tergugat tidak mau melaksanakan secara sukarela.⁷⁰

Putusan *Condemnatoir* adalah putusan yang berisi penghukuman tergugat atau termohon untuk melakukan suatu prestasi (*tot het verrichten van een pretatie*).⁷¹ Hal itu timbul karena adanya perikatan yang didasarkan

⁶⁸ M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata...*, *Op.Cit.*, hlm. 877

⁶⁹ Moh. Amir Hamzah, *Hukum Acara...*, *Op.Cit.*, hlm. 172-173.

⁷⁰ M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata...*, *Op.Cit.*, hlm. 878.

⁷¹ Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, 2010, hlm. 55. Lihat juga dalam Maruarar Siahaan, *Hukum Acara...*, *Ibid.*, hlm. 197.

pada perjanjian atau UU, misalnya untuk membayar sejumlah uang atau melakukan satu perbuatan tertentu. Akibat dari satu putusan *condemnatoir* ialah diberikannya hak pada penggugat/pemohon untuk meminta tindakan eksekutorial terhadap tergugat/termohon.⁷²

Perkara di Mahkamah Konstitusi yang dapat dipandang akan memberikan kemungkinan putusan yang bersifat *condemnatoir* – yang memberi hukuman pada pihak termohon untuk melakukan atau melakukan satu perbuatan- adalah sengketa antar lembaga negara dimana Pasal 64 ayat (3) UU Mahkamah Konstitusi menentukan bahwa: “Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Mahkamah Konstitusi menyatakan dengan tegas bahwa termohon tidak mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kewenangan yang dipersengketakan”.

Secara tegas pasal tersebut tidak menyebut adanya perintah berupa penghukuman agar lembaga (termohon) tidak melakukan perbuatan atau tidak melaksanakan kewenangan yang dipersengketakan melainkan hanya secara *declaratoir* menyatakan tidak berwenang. Tetapi dari putusan sela yang diatur dalam Pasal 63 UU MK penetapan atau putusan sela yang dikeluarkan memerintahkan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu dan dalam hal ini untuk tidak melaksanakan kewenangan yang dipersengketakan. Dengan demikian jenis ini termasuk dalam putusan yang bersifat *condemnatoir*.⁷³

Secara umum putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *declaratoir* dan *constitutief*. Putusan Mahkamah Konstitusi berisi pernyataan apa yang menjadi hukumnya dan sekaligus dapat meniadakan keadaan hukum dan menciptakan keadaan hukum baru. Dalam perkara pengujian UU, putusan yang mengabulkan bersifat *declaratoir* karena menyatakan apa yang menjadi hukum dari suatu norma undang-undang, yaitu bertentangan dengan UUD 1945. Pada saat yang bersamaan, putusan tersebut

⁷² Maruarar Siahaan, *Ibid.*, hlm. 197-198.

⁷³ *Ibid.*, hlm. 198.

meniadakan keadaan hukum berdasarkan norma yang dibatalkan dan menciptakan keadaan hukum baru.⁷⁴

Menurut Maruarar Siahaan, putusan Mahkamah Konstitusi yang mungkin memiliki sifat *condemnatoir* adalah dalam perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara, yaitu memberi hukuman kepada pihak termohon untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Pasal 64 ayat (3) UU Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa "Dalam hal permohonan dikabulkan untuk perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara, Mahkamah Konstitusi menyatakan dengan tegas bahwa termohon tidak mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kewenangan yang dipersengketakan."⁷⁵

Secara tegas pasal tersebut tidak menyebut adanya perintah berupa penghukuman agar lembaga (termohon) tidak melakukan perbuatan atau tidak melaksanakan kewenangan yang dipersengketakan melainkan hanya secara *declaratoir* menyatakan tidak berwenang. Tetapi dari putusan sela yang diatur dalam Pasal 63 UU Mahkamah Konstitusi penetapan atau putusan sela yang dikeluarkan memerintahkan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu dan dalam hal ini untuk tidak melaksanakan kewenangan yang dipersengketakan. Dengan demikian jenis ini termasuk dalam putusan yang bersifat *condemnatoir*.

b. Model Putusan Mahkamah Konstitusi

Dalam perkembangan praktik di Mahkamah Konstitusi, selain tiga macam putusan yang sudah dibahas di atas, yaitu permohonan tidak dapat diterima (NO), ditolak, dan dikabulkan, muncul jenis putusan lain, yakni: (i) konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*); (ii) inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*); (iii) penundaan pemberlakuan putusan (*limited constitutional*); dan (iv) perumusan norma dalam putusan.⁷⁶

(i) Konstitusional Bersyarat (*Conditionally Constitutional*).

⁷⁴ Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara...*, *Loc.Cit.*,

⁷⁵ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara...*, *Op.Cit.*, hlm. 198..

⁷⁶ Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara...*, *Op.Cit.*, hlm. 142.

Ketiga macam putusan tersebut (yaitu permohonan tidak dapat diterima (*Niet Ontvankelijk Verklaard* /NO), ditolak, dan dikabulkan) akan sulit untuk menguji sebuah undang-undang di mana sebuah undang-undang seringkali mempunyai sifat yang dirumuskan secara umum. Padahal, di dalam rumusan yang sangat umum itu belum diketahui apakah nanti pelaksanaannya akan bertentangan dengan UUD atau tidak. Bagaimana pun caranya, Mahkamah Konstitusi dituntut untuk memutuskan apakah sebuah undang-undang bertentangan atau tidak dengan konstitusi. Kita tidak boleh mengatakan tidak tahu. *We must decide whether is against the constitution or not. Which side?* Di sisi mana putusan itu akan diletakkan?⁷⁷

Mekanisme *conditionally constitutional* ini, menurut Harjono, pasti akan dihadapi karena sistemnya masih terbatas kepada sistem pengujian undang-undang terhadap UUD secara umum, yang kemudian mempunyai kekuatan *erga omnes*. Dalam hal ini berarti bahwa seluruh undang-undang itu dipengaruhi oleh putusan Mahkamah Konstitusi. Kalau membuka kesempatan bagi apa yang disebut sebagai *conditionally constitutional*, hal itu tidak akan terjadi.⁷⁸

Lebih lanjut Harjono mengemukakan, mekanisme *conditionally constitutional* tersebut sebenarnya bisa digunakan untuk dua hal. *Pertama*, untuk mempermasalahkan konstitusionalitas sebuah pasal ke Mahkamah Konstitusi atau, *kedua*, bisa digunakan mereka yang dirugikan oleh peraturan-peraturan yang ternyata member tafsiran berbeda itu untuk mengajukan gugatan ke pengadilan biasa. Di muka pengadilan biasa ia akan menuntut agar tafsiran atas undang-undang yang dibuat oleh peraturan itu mengacu pada batasan yang telah dibuat oleh Mahkamah Konstitusi.⁷⁹ Mekanisme semacam ini mestinya sudah bisa dilakukan. Namun demikian, Harjono masih meragukan seberapa jauh peradilan biasa

⁷⁷ Tim Penyusun Buku Wakil Ketua MK, Dr. Harjono, S.H., MCL., *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa, Pemikiran Dr. Harjono, S.H., MCL., Wakil Ketua MK*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 178-179.

⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 180.

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 181-182.

merasa terikat oleh putusan Mahkamah Konstitusi. Beberapa putusan Mahkamah Konstitusi kerap dikomentari oleh Mahkamah Agung, terutama saat Mahkamah Konstitusi menguji UU Anti Korupsi.⁸⁰

Semula putusan Mahkamah Konstitusi hanya sekedar menyatakan suatu norma atau undang-undang bertentangan terhadap Undang-Undang Dasar, kemudian berkembang dengan memberikan tafsir suatu norma atau undang-undang yang diuji agar memenuhi syarat konstiusionalitas sehingga tidak terhindarkan Mahkamah Konstitusi membuat norma baru. Dalam beberapa putusannya Mahkamah Konstitusi telah melakukan pengujian atas produk legislasi, sehingga norma atau undang-undang yang diuji memenuhi syarat konstiusionalitas. Putusan Mahkamah Konstitusi memberi tafsir (petunjuk, arah, dan pedoman serta syarat bahkan membuat norma baru) yang dapat diklasifikasi sebagai putusan konstiusional bersyarat (*conditionally constitutional*) dan putusan inkonstiusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*).⁸¹

Jika tafsir yang ditentukan dalam putusan Mahkamah Konstitusi dipenuhi, maka suatu norma atau undang-undang tetap konstiusional sehingga dipertahankan legalitasnya. Adapun jika tafsir yang ditentukan dalam putusan Mahkamah Konstitusi tidak dipenuhi, maka suatu norma hukum atau undang-undang menjadi inkonstiusional sehingga harus dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.⁸²

Putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang dapat dikualifikasi sebagai putusan konstiusional bersyarat (*conditionally constitutional*), yang menyatakan beberapa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang ataupun undang-undang secara keseluruhan yang diputus dan diucapkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam sidang terbuka untuk

⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 182.

⁸¹ Hamdan Zoelva, "Mekanisme *Checks and Balances* Antar Lembaga negara (Pengalaman dan Praktik Di Indonesia)", makalah disampaikan pada Simposium Internasional "*Negara Demokrasi Konstitusional*", yang diselenggarakan dalam rangka ulang tahun ke-8 Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, Selasa 12 Juli 2011.

⁸² Hamdan Zoelva, "Mekanisme *Checks...*, *Loc.Cit.*,

umum, dikabulkan permohonannya dan dalam amar putusan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Dalam perkembangannya, putusan model konstitusional bersyarat di samping termuat dalam pertimbangan hukum juga dimuat pada bagian konklusi putusan. Melalui pertimbangan hukum dan/atau konklusi tersebut, Mahkamah Konstitusi mengirimkan pesan, menunjukkan arah, petunjuk, dan rambu-rambu yang harus diperhatikan dan ditaati oleh pembentuk undang-undang dalam merevisi, mengubah ataupun membuat undang-undang, sehingga memenuhi syarat konstitusionalitas. Oleh karena *addresat* putusan Mahkamah Konstitusi seringkali tidak menindaklanjuti karena beranggapan kewajiban konstitusional hanya lahir dari putusan yang amarnya mengabulkan, maka kemudian Mahkamah Konstitusi dalam putusan-putusan model konstitusional bersyarat mencantumkan pada bagian amar putusan dengan terlebih dahulu menyatakan mengabulkan permohonan. Artinya, permohonan dikabulkan secara bersyarat sesuai yang ditentukan Mahkamah Konstitusi.⁸³

Jika dilihat dari pertimbangan hukum dan amar putusan yang memuat konstitusional bersyarat baik secara implisit maupun eksplisit sebagaimana terlihat dalam putusan-putusan di Mahkamah Konstitusi, maka model putusan konstitusional bersyarat mengandung karakteristik sebagai berikut.

1. Putusan konstitusional bersyarat bertujuan mempertahankan konstitusionalitas suatu ketentuan dengan syarat-syarat yang ditentukan Mahkamah Konstitusi;
2. syarat-syarat yang ditentukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan konstitusional bersyarat mengikat dalam proses pembentukan undang-undang;
3. membuka peluang adanya pengujian kembali norma yang telah diuji, dalam hal pembentukan undang-undang tidak sesuai dengan

⁸³ Syukri Asy'ari, Meyrinda Rahmawaty Hilipito dan Moh. Mahrus Ali, "Model dan Implementasi...", *Op.Cit.*, hlm. 685.

syarat-syarat yang ditentukan Mahkamah Konstitusi dalam putusannya;

4. Putusan konstitusional bersyarat menjadi acuan atau pedoman bagi Mahkamah Konstitusi dalam menilai konstitusionalitas norma yang sama;
5. Pada mulanya nampaknya Mahkamah Konstitusi mengalami kesulitan dalam merumuskan amar putusan dikarenakan terdapat pada perkara yang pada dasarnya tidak beralasan, sehingga putusannya sebagian besar ditolak sebagaimana ditentukan Pasal 56 UU MK, namun dalam perkembangannya putusan model konstitusional bersyarat terdapat pada permohonan beralasan sehingga dinyatakan dikabulkan dengan tetap mempertahankan konstitusionalitasnya;
6. Putusan konstitusional bersyarat membuka peluang adanya pengujian norma yang secara tekstual tidak tercantum dalam suatu undang-undang;
7. Putusan konstitusional bersyarat untuk mengantisipasi terjadinya kekosongan hukum;
8. Kedudukan Mahkamah Konstitusi yang pada dasarnya sebagai penafsir undang-undang, dengan adanya putusan model konstitusional bersyarat sekaligus sebagai pembentuk undang-undang secara terbatas.⁸⁴

(ii) Tidak Konstitusional Bersyarat (*Conditionally Unconstitutional*).

Pada dasarnya, sebagaimana argumentasi dari diputuskannya putusan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*), putusan tidak konstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) juga disebabkan karena jika hanya berdasarkan pada amar putusan yang diatur dalam Pasal 56 UU MK, maka akan sulit untuk menguji UU di mana sebuah UU seringkali mempunyai sifat yang dirumuskan secara umum, padahal

⁸⁴ *Ibid.*, hlm. 686-687.

dalam rumusan yang sangat umum itu belum diketahui apakah dalam pelaksanaannya akan bertentangan dengan UUD atau tidak.⁸⁵

Putusan inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) merupakan kebalikan dari putusan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*), yang berarti pasal yang dimohonkan untuk diuji dinyatakan bertentangan secara bersyarat dengan UUD 1945. Artinya, pasal yang dimohonkan diuji tersebut adalah inkonstitusional jika syarat yang ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi tidak dipenuhi. Pasal yang dimohonkan diuji tersebut pada saat putusan dibacakan adalah inkonstitusional dan akan menjadi konstitusional apabila syarat sebagaimana ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi dipenuhi oleh *addressat* putusan Mahkamah Konstitusi.⁸⁶

Munculnya putusan model inkonstitusional bersyarat tidak dapat dilepaskan dari tidak efektifnya putusan model konstitusional bersyarat karena kesalahan *addressat* putusan Mahkamah Konstitusi dalam memahami putusan model tersebut. *Addressat* putusan Mahkamah Konstitusi seringkali mengabaikan bagian pertimbangan sebagai dasar atau alasan yang menentukan diambilnya putusan yang dirumuskan dalam amar (*ratio decidendi*) dikarenakan dalam amar putusan atau *dictum* dinyatakan permohonan ditolak, sehingga *addressat* putusan Mahkamah Konstitusi menganggap tidak ada yang perlu ditindaklanjuti atau diimplementasikan.⁸⁷

Baik konstitusional bersyarat maupun inkonstitusional bersyarat pada dasarnya merupakan model putusan yang secara hukum tidak membatalkan dan menyatakan tidak berlaku suatu norma, akan tetapi kedua model putusan tersebut memuat atau mengandung adanya penafsiran (*interpretative decision*) terhadap suatu materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian dari undang-undang ataupun undang-undang secara keseluruhan yang pada dasarnya dinyatakan bertentangan atau tidak

⁸⁵ Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara...*, *Op.Cit.*, hlm. 143-144.

⁸⁶ Syukri Asy'ari, Meyrinda Rahmawaty Hilipito dan Moh. Mahrus Ali, "Model dan Implementasi...", *Op.Cit.*, hlm. 687.

⁸⁷ *Ibid.*,

bertentangan dengan konstitusi dan tetap mempunyai kekuatan hukum atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sifat deklaratif putusan tersebut merupakan pernyataan permulaan yang digantungkan kepada pelaksanaan norma yang diuji ataupun pembuatan undang-undang yang diuji di mana harus didasarkan pada tafsiran, arah, pedoman, dan rambu-rambu yang diberikan Mahkamah Konstitusi. Jika syarat yang ditentukan Mahkamah Konstitusi dipenuhi maka norma tersebut tetap dapat dipertahankan keberlakuannya (*conditionally constitutional*) meskipun pada dasarnya bertentangan dengan konstitusi (*conditionally unconstitutional*).⁸⁸

(iii) Penundaan Pemberlakuan Putusan (*Limited Constitutional*)

Di dalam khasanah peradilan konstitusi dikenal adanya konsep *limited constitutional* yang berarti menoleransi berlakunya aturan yang sebenarnya bertentangan dengan konstitusi hingga batas waktu tertentu. Berbeda dengan model putusan *conditionally constitutional* ataupun model putusan *conditionally unconstitutional* yang memutuskan aturan yang pada saat diputuskan dinyatakan tidak bertentangan atau bertentangan dengan konstitusi, namun nantinya akan dapat bertentangan dengan konstitusi karena dilanggarnya syarat-syarat yang diputuskan peradilan konstitusi, maka model putusan *limited constitutional* bertujuan untuk tetap member ruang transisi aturan yang bertentangan dengan konstitusi untuk tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sampai waktu tertentu karena disadarkan atas pertimbangan kemanfaatan.⁸⁹

Model putusan yang pemberlakuannya ditunda mengandung perintah kepada pembentuk undang-undang untuk memperbaharui landasan konstitusional yang dibatasi oleh waktu. Demikian juga dari segi keberlakuan suatu undang-undang, ada tenggang waktu yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum dan ketidakpastian hukum, sambil menunggu produk legislasi yang dikeluarkan oleh pembentuk undang-undang. Dengan demikian,

⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 689.

⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 690.

keberlakuan suatu undang-undang digantungkan pada batas waktu tertentu sebagaimana ditentukan dalam putusan Mahkamah Konstitusi.⁹⁰

(iv) Perumusan Norma Baru Dalam Putusan.

Menurut Hans Kelsen, Mahkamah Konstitusi diharapkan berperan sebagai "*negative legislator*" yang diberi kewenangan mengesampingkan dan bahkan membatalkan undang-undang yang nyata-nyata bertentangan dengan konstitusi. Selama UUD dipahami sebagai hukum dasar yang mempunyai kedudukan tertinggi dan Mahkamah Konstitusi dianggap penting untuk mengawal pelaksanaan hukum yang tertinggi itu, maka fungsi lembaga ini sebagai "*negative legislator*" memang tidak dapat dihindari. Namun, dalam perkembangan di banyak negara demokrasi parlementer, karena banyaknya undang-undang yang telah dibatalkan oleh lembaga pengawal konstitusi ini, maka kritik yang muncul kemudian ialah bahwa pengadilan ini lama-lama berubah menjadi *legislator positif*, bukan lagi *legislator negatif* seperti yang dibayangkan oleh Hans Kelsen.⁹¹

Putusan Mahkamah Konstitusi yang terkesan *positive legislator* tersebut, di satu sisi dipandang sebagai putusan yang progresif, akan tetapi di sisi yang lain dipandang "mengintervensi" kewenangan pembentuk undang-undang – DPR dan Presiden.

Model putusan yang merumuskan norma baru didasarkan suatu keadaan tertentu dan dianggap mendesak untuk segera dilaksanakan. Ada problem implementasi jika putusan Mahkamah Konstitusi hanya menyatakan suatu norma bertentangan dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka akan timbul kekosongan norma sementara norma tersebut sedang, akan, bahkan telah diimplementasikan namun menimbulkan persoalan konstitusional terutama dalam penerapannya.⁹²

⁹⁰ *Ibid.*, hlm. 692.

⁹¹ Jimly Asshiddiqie, *Model-model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 84.

⁹² Syukri Asy'ari, Meyrinda Rahmawaty Hilipito dan Moh. Mahrus Ali, "Model dan Implementasi...", *Op.Cit.*, hlm. 693.

BAB III

METODE PENELITIAN

1. Definisi Operasional

Penelitian ini membatasi lingkup kajian yang difokuskan pada Putusan Mahkamah Konstitusi (Putusan MK) yang bersifat mengatur. Putusan MK yang bersifat mengatur yang dimaksud peneliti adalah putusan MK yang tergolong *non-self implementing*, yang membutuhkan tindak lanjut pengaturan melalui undang-undang, karena jika tidak ditindaklanjuti dengan undang-undang akan menimbulkan kekosongan hukum. Tetapi, peneliti menentukan pengecualian dalam keadaan tertentu, putusan MK yang bersifat mengatur ini dapat ditindaklanjuti dengan peraturan pelaksana (peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang). Namun tindak lanjut pengaturan melalui peraturan pelaksana dimaksudkan hanya bersifat sementara, sampai dilakukannya perubahan undang-undang. Undang-undang harus segera disesuaikan materi muatan putusan MK yang sudah ditindaklanjuti dengan peraturan pelaksanaan.

2. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif, dengan fokus kajian menganalisis keragaman tindak lanjut putusan pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi yang bersifat mengatur.

3. Objek Penelitian

Objek dalam penelitian ini mengkaji keragaman tindak lanjut putusan pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi yang bersifat mengatur dan mengkaji formulasi konsep tindak lanjut putusan pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi yang bersifat mengatur.

4. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Adapun data sekunder meliputi beberapa bahan hukum yakni bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari norma atau kaidah

dasar dan peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer (*primary sources of authorities*) dalam penelitian ini meliputi:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- c. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- d. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- e. Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 102/PUU-VII/2009;
- f. Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 133/PUU-VII/2009;
- g. Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 116/PUU-VII/2009;
- h. Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 11/PUU-VIII/2010;
- i. Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 27/PUU-IX/2011;
- j. Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 36/PUU-X/2012;
- k. Puusan Mahkamah Konstitusi RI No. 82/PUU-X/2012;
- l. Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 100/PUU-XIII/2015; dan
- m. Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 129/PUU-XIII/2015.

Selanjutnya bahan hukum sekunder (*secondary sources of authorities*) yang digunakan dalam penelitian ini yaitu bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, misalnya, hasil karya ilmiah para sarjana/ahli hukum maupun non hukum, hasil-hasil penelitian terdahulu, jurnal, risalah putusan dan sebagainya. Sedangkan bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini meliputi literatur pendukung yang berupa kamus dan ensiklopedia.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka. Studi pustaka dilakukan dengan mengkaji peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, serta literatur yang terkait.

6. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu (i) pendekatan kasus (*case approach*), yang berangkat dari berbagai putusan pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi yang bersifat mengatur. Pendekatan ini digunakan untuk menganalisis keragaman tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat mengatur; (ii) pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), untuk menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan persoalan keragaman tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat mengatur; serta (iii) pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang digunakan untuk menganalisis dan mengajukan formulasi konsep tindak lanjut putusan pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi yang bersifat mengatur.

7. Metode Analisa Data

Untuk menjawab 2 (dua) rumusan masalah dalam penelitian ini, analisa data dilakukan dengan cara deskriptif-kualitatif. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut: (a) Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian; (b) Hasil klasifikasi bahan hukum selanjutnya disistematisasikan; (c) Bahan hukum yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan kesimpulan nantinya.

E. Jadwal Penelitian

Adapun rincian jadwal penelitiannya adalah sebagai berikut:

No.	Tahapan Kegiatan	Bulan						Output
		4	5	6	7	8	9	
1	Persiapan :							
	a. Pengumpulan Bahan							Sebagai bahan identifikasi
	b. Identifikasi Masalah							Untuk mencari format solusi atas identifikasi yang telah di dapat
	c. Pembuatan Proposal							Syarat Administrasi Penelitian di laksanakan
	d. Seminar Proposal							Syarat Penelitian
	e. Revisi							Syarat Penelitian
2	Penelitian :							
	a. FGD dengan Akademisi							Untuk menghasilkan informasi yang valid secara teoritis dari akademisi.
	b. Pengambilan Data							Memperkuat penelitian dengan dasar data/dokumen dari pemerintahan dan lembaga terkait keragaman tindak lanjut putusan MK dan konsep reformulasi tindak lanjut putusan MK dalam bentuk pengaturan.

	c. Wawancara							Dilakukan oleh subjek penelitian, yaitu akademisi/pakar.
	d. Analisa Data							Menganalisa semua data yang telah dikumpulkan, untuk kemudian diuraikan sehingga mendapatkan hasil yang berisikan keragaman tindak lanjut putusan MK dan konsep reformulasi tindak lanjut putusan MK dalam bentuk pengaturan.
3	Pelaporan :							Mengumpulkan laporan akhir penelitian ke MK.

F. Data Tim Peneliti

Ketua Peneliti

1	Nama Lengkap	Prof. Dr. Ni'matul Huda., S.H., M. Hum
2	Jenis Kelamin	Perempuan
3	Jabatan Fungsional	Pembina I/IV C
4	NIP/NIK	904100108
5	Tempat dan Tanggal Lahir	Blitar, 2 Februari 1964
6	No. Telp/HP	0816685243
7	Alamat Kantor	Jl. Tamansiswa Nomor 158, Yogyakarta
8	Riwayat Pendidikan	S1 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia 1988 S2 Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran 1997 S3 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia 2009

9	Mata Kuliah yang Diampu	Ilmu Negara Hukum Tata Negara Politik Ketatanegaraan Hukum Pemerintahan Daerah Hukum Pemerintahan Desa Metode Penelitian Hukum
---	-------------------------	---

Anggota Peneliti 1

1	Nama Lengkap	Allan Fatchan Gani Wardhana, S.H.,M.H.
2	Jenis Kelamin	Laki-Laki
3	Jabatan Fungsional	Non Jabatan Akademik
4	NIP/NIK	184100103
5	Tempat Tanggal Lahir	Purworejo, 5 Agustus 1992
6	Email	allanfgwardhana@uii.ac.id
7	No. Telp/HP	08112653588
8	Alamat Kantor	Jl. Tamasiswa Nomor 158, Yogyakarta
9	Riwayat Pendidikan	S1 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia 2014 (tahun lulus) S2 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia 2016 (tahun lulus)
10	Mata Kuliah yang Diampu	Hukum Tata Negara Hukum Pemerintahan Daerah Hukum Konstitusi

Anggota Peneliti 2

1	Nama Lengkap	Yuniar Riza Hakiki, S.H.
2	Jenis Kelamin	Laki-Laki
3	Tempat Tanggal Lahir	Pacitan, 11 Juni 1996
4	Jabatan	Peneliti Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) UII
5	Email	yuniarrizahakiki@gmail.com
6	No. Telp/HP	082234224240
7	Alamat Kantor	Jl. Lawu Kota Baru Nomor 1, Yogyakarta
8	Riwayat Pendidikan	S1 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia 2018 (Tahun Lulus)

BAB IV

ANALISIS FORMULASI KONSEP TINDAK LANJUT PUTUSAN PENGUJIAN UNDANG-UNDANG OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI YANG BERSIFAT MENGATUR

1. Analisis Penyebab Timbulnya Keragaman Produk Hukum Tindak Lanjut Putusan Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Mengatur

Peneliti sempat menyajikan pada BAB I mengenai beberapa bentuk keragaman produk hukum yang digunakan untuk menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang bersifat mengatur. Produk hukum yang digunakan untuk menindaklanjuti putusan MK, antara lain Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Peraturan Mahkamah Agung, Peraturan Menteri, Surat Edaran Mahkamah Agung, Surat Edaran Menteri, Surat Edaran Direktur Jenderal Kementerian, Peraturan Komisi Pemilihan Umum, Surat Edaran Komisi Pemilihan Umum, Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum, Peraturan Daerah. Berikut, peneliti sertakan tabulasi Putusan MK berdasarkan hasil pemantauan dan evaluasi:

Tabel 4.1

Putusan Mahkamah Konstitusi Berdasarkan Hasil Pemantauan dan Evaluasi

1. Judicial Review Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Putusan Nomor 53/PUU-XV/2017)

No.	Materi yang diujikan	Amar	Rekomendasi	Ardesat Utama	Hasil Pemantauan
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1	Pasal 173 ayat (1): "Partai Politik Peserta Pemilu merupakan partai politik yang telah ditetapkan/lulus verifikasi oleh KPU".	Frasa " <i>telah ditetapkan</i> " dalam Pasal 173 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat	Sepanjang frasa " <i>telah ditetapkan</i> " dalam Pasal 173 ayat (1) menjadi tidak berlaku	1) DPR 2) Pemerintah 3) Komisi Pemilihan Umum	1) Peraturan KPU No. 5 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan KPU No. 7 Tahun 2017 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019
2	Pasal 173 ayat (3): "Partai politik yang telah lulus verifikasi dengan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ...dst.	Pasal 173 ayat (3) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat	Seluruh norma dalam Pasal 173 ayat (3) menjadi tidak berlaku		2) Peraturan KPU No. 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran, Verifikasi, dan Penetapan Partai Politik Peserta

					Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
--	--	--	--	--	---

1. Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Putusan Nomor 31/PUU-XVI/2018"

No.	Materi yang diujikan	Amar	Rekomendasi	Ardesat Utama	Hasil Pemantauan
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1	Pasal 10 ayat (1) huruf c: "Jumlah anggota KPU Kabupaten/Kota sebanyak 3 (tiga) atau 5 (lima) orang.	Frasa "3 (<i>tiga</i>) atau 5 (<i>lima</i>) orang" dalam Pasal 10 ayat (1) huruf c bertentangan dengan UU NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai "5 (<i>lima</i>) orang".	Pasal 10 ayat (1) huruf c menjadi tidak berlaku sepanjang tidak dimaknai "5 (<i>lima</i>) orang".	1) DPR 2) Pemerintah 3) Komisi Pemilihan Umum	Peraturan KPU No. 27 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan KPU No. 7 Tahun 2018 tentang Seleksi Anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota
2	Penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf c: Penentuan jumlah anggota KPU Kabupaten/Kota berdasarkan penghitungan dengan rumus jumlah Penduduk ditambah hasil	Penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf c bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat	Seluruh norma dalam Pasal 10 ayat (1) huruf c menjadi tidak berlaku		

	kali antara luas wilayah dan jumlah... dst.				
3	Pasal 44 ayat (1) huruf b: "Rapat pleno KPU Kabupaten/Kota sah dalam hal jumlah anggota KPU Kabupaten/Kota berjumlah 3 (tiga) orang ...dst; dan Pasal 44 ayat (2) huruf b "Keputusan rapat pleno KPU Kabupaten /Kota sah dalam hal jumlah KPU Kabupaten/Kota berjumlah 3 (tiga) orang... dst.	Pasal 44 ayat (1) huruf b dan Pasal 44 ayat (2) huruf b bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat	Seluruh norma dalam Pasal 44 ayat (1) huruf b dan Pasal 44 ayat (2) huruf b menjadi tidak berlaku		
4	Pasal 52 ayat (1): "Anggota PPK sebanyak 3 (tiga) orang berasal dari tokoh masyarakat yang memenuhi syarat berdasarkan Undang-Undang ini.	Frasa "3 (tiga) orang" dalam Pasal 52 ayat (1) bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai "5 (lima) orang"	Pasal 52 ayat (1) menjadi tidak berlaku sepanjang tidak dimaknai "5 (lima) orang".		
5	Pasal 468 ayat (2): Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota memeriksa dan memutus sengketa proses Pemilu paling lama 12 (dua belas) hari sejak diterimanya	Kata dalam Pasal 468 ayat (2) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai "hari kerja"	Pasal 468 ayat (2) menjadi tidak berlaku sepanjang tidak dimaknai "hari kerja".		

	perrnohonan.				
--	--------------	--	--	--	--

2. Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Putusan Nomor 30/PUU-XVI/2018)

No.	Materi yang diujikan	Amar	Rekomendasi	Ardesat Utama	Tindak lanjut
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1	Pasal 182 huruf I:	Frasa " <i>pekerjaan lain</i> " dalam Pasal 182 huruf I bertentangan dengan Undang-UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai mencakup pula pengurus (partai politik)	-	1) DPR 2) Pemerintah 3) Komisi Pemilihan Umum	Peraturan KPU No. 26 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan KPU No. 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Perwakilan Daerah

3. Judicial Review Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Putusan Nomor 61/PUU-XV/2017)

No.	Materi yang diujikan	Amar	Rekomendasi	Ardesat Utama	Tindak lanjut
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1	Pasal 557 ayat (2): Kelembagaan Penyelenggara Pemilu di	Pasal 557 ayat (2) bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai	Seluruh norma dalam Pasal 557 ayat (2) menjadi	1) DPR 2) Pemerintah	Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2018 tentang Seleksi Anggota Komisi

	Aceh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mendasarkan dan menyesuaikan... dst.	kekuatan hukum mengikat.	tidak berlaku	3) Komisi Pemilihan Umum	Pemilihan Umum Kabupaten/Kota
--	--	--------------------------	---------------	--------------------------	-------------------------------

4. Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Putusan Nomor 66/PUU-XV/2017”

No.	Materi yang diujikan	Amar	Rekomendasi	Ardesat Utama	Tindak lanjut
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1	Pasal 571 huruf d: Kelembagaan Penyelenggara Pemilu di Aceh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mendasarkan dan menyesuaikan... dst.	Pasal 571 huruf d bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.	Seluruh norma dalam Pasal 571 huruf d menjadi tidak berlaku	1) DPR 2) Pemerintah 3) Komisi Pemilihan Umum	Peraturan KPU No. 7 Tahun 2018 tentang Seleksi Anggota Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota

5. Pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat (Putusan Nomor 95/PUU-XIV/2016)

No.	Materi yang diujikan	Amar	Rekomendasi	Ardesat Utama	Tindak lanjut
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1	Pasal 2 ayat (1):	Pasal 2 ayat (1) bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai yang berhak	Seluruh norma dalam Pasal 2 ayat (1) menjadi tidak berlaku	1) DPR 2) Pemerintah 3) Kemenristekdikti	Peraturan Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi Nomor 5 Tahun 2019 tentang Program

		menyelenggarakan Pendidikan Khusus Profesi Advokat adalah organisasi advokat dengan keharusan bekerja sama dengan perguruan tinggi yang fakultas hukumnya minimal terakreditasi B atau sekolah tinggi hukum yang minimal terakreditasi B.			Profesi Advokat
--	--	---	--	--	-----------------

6. Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (Putusan Nomor 97/PUU-XIV/2016)

No.	Materi yang diujikan	Amar	Rekomendasi	Ardesat Utama	Hasil Pemantauan
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1	Pasal 61 ayat (1): "	Frasa " <i>agama</i> " dalam Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (1) bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak termasuk " <i>kepercayaan</i> "		1) DPR 2) Pemerintah 3) Komisi Pemilihan Umum	Surat Edaran (SE) Menteri Dalam Negeri Nomor 471.14/ 10666/ Dukcapil tentang penerbitan Kartu Keluarga Bagi Penghayat kepercayaan Tuhan Yang Maha Esa tanggal 25 Juni 2018.
2	Pasal 61 ayat (2) dan Pasal 64 ayat (5)	Pasal 61 ayat (2) dan Pasal 64 ayat (5) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak	Seluruh norma dalam Pasal 61 ayat (2) dan Pasal 64 ayat (5)		

		mempunyai kekuatan hukum mengikat	menjadi tidak berlaku.		
--	--	-----------------------------------	------------------------	--	--

7. Pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah (Putusan Nomor 46/PUU-XII/2014)

No.	Materi yang diujikan	Amar	Rekomendasi	Ardesat Utama	Hasil Pemantauan
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1	Penjelasan Pasal 124	Penjelasan Pasal 124 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.	Seluruh norma dalam Pasal 124 menjadi tidak berlaku.	1. Kementerian Keuangan RI 2. DPR	Surat Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Nomor S-349/PK/2015, Perihal: Penghitungan Tarif Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi terkait Putusan MK. Tanggal 9 Juni 2015

8. Pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (Putusan Nomor 39/PUU-XI/2013)

No.	Materi yang diujikan	Amar	Rekomendasi	Ardesat Utama	Hasil Pemantauan
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1	Pasal 16 ayat (3), "Dalam hal anggota Partai Politik yang diberhentikan adalah	Pasal 16 ayat (3) bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai	Norma dalam Pasal 16 ayat (3) menjadi tidak	1. DPR 2. Komisi Pemiliha	Surat Edaran KPU Nomor: 554/KPU/VIII/2013, Perihal:

	<p>anggota lembaga perwakilan rakyat, pemberhentian dari keanggotaan Partai Politik diikuti dengan pemberhentian dari keanggotaan di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”</p>	<p>kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “dikecualikan bagi anggota DPR atau DPRD jika:</p> <p>a. Partai politik yang mencalonkan anggota tersebut tidak lagi menjadi peserta Pemilu atau kepengurusan partai politik tersebut sudah tidak ada lagi,</p> <p>b. Anggota DPR atau DPRD tidak diberhentikan atau ditarik oleh partai politik yang mencalonkannya,</p> <p>c. Tidak lagi terdapat calon pengganti yang terdaftar dalam Daftar Calon Tetap dari partai yang mencalonkannya”.</p>	<p>berlaku sepanjang tidak dimaknai sebagaimana dalam amar putusan.</p>	<p>n Umum</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. KPU Provinsi 4. KIP Aceh 5. KPU/KIP Kabupaten/Kota 	<p>Penjelasan terkait Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 39/PUU-XI/2013</p>
--	---	--	---	---	--

9. Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Putusan Nomor 34/PUU-XI/2013)

No.	Materi yang diujikan	Amar	Rekomendasi	Ardesat	Hasil Pemantauan
-----	----------------------	------	-------------	---------	------------------

(1)	(2)	(3)	(4)	Utama (5)	(6)
1	Pasal 268 ayat (3), "Permintaan peninjauan kembali atas suatu putusan hanya dapat dilakukan satu kali saja".	Pasal 268 ayat (3) bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.	Seluruh norma dalam Pasal 268 ayat (3) menjadi tidak berlaku	1) DPR 2) Mahkamah Agung	Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali Dalam Perkara Pidana

10. Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Putusan Nomor 35/PUU-X/2012)

No. (1)	Materi yang diujikan (2)	Amar (3)	Rekomen dasi (4)	Ardesat Utama (5)	Hasil Pemantauan (6)
1	Pasal 1 angka 6, "Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat."	1) Frasa " <i>negara</i> " dalam Pasal 1 angka 6 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; 2) Pasal 1 angka 6 dimaksud menjadi " <i>hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah</i> "	Frasa " <i>negara</i> " dalam Pasal 1 angka 6 menjadi tidak berlaku	1) DPR 2) Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan 3) Pemerintah	1) Surat Edaran Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor: SE.1/Menhut-II/2013 tentang Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 Tanggal 16 Mei 2013 2) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.32/Menlhk-Setjen/2015

		<i>masyarakat hukum adat</i> ”.			tentang Hutan Hak
2	Pasal 4 ayat (3) “Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional”.	Pasal 4 ayat (3) bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “ <i>penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang</i> ”.			
3	Pasal 5 ayat (1), “Hutan berdasarkan statusnya terdiri dari: a. hutan negara; dan b. hutan hak”.	Pasal 5 ayat (1) bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “ <i>Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1)</i> ”.			

		<i>huruf a, tidak termasuk hutan adat”.</i>			
4	Penjelasan Pasal 5 ayat (1), “Hutan negara dapat berupa hutan adat, yaitu hutan negara yang diserahkan pengelolaannya kepada masyarakat hukum adat (<i>recht-gemeenschap</i>) ... dst.	Penjelasan Pasal 5 ayat (1) bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat			
5	Pasal 5 ayat (2), “Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dapat berupa hutan adat”.	Pasal 5 ayat (2) bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat			
6	Pasal 5 ayat (3), “Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya”.	1) Frasa “ <i>dan ayat (2)</i> ” dalam Pasal 5 ayat (3) bertentangan dengan UUD 1945 2) Frasa “ <i>dan ayat (2)</i> ” dalam Pasal 5 ayat (3) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga Pasal 5 ayat 3 menjadi dimaksud menjadi “ <i>Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1); dan hutan adat</i> ”			

		<i>ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya".</i>			
--	--	---	--	--	--

11. Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Putusan Nomor 103/PUU/XIV/2016)

No.	Materi yang diujikan	Amar	Rekomendasi	Ardesat Utama	Hasil Pemantauan
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1	Pasal 197 ayat (1), "surat putusan pemidanaan memuat: a. Kepala putusan yang dituliskan berbunyi: "DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA"...dst.	Pasal 197 ayat (1) bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang frasa " <i>surat putusan pemidanaan memuat</i> " tidak dimaknai " <i>surat putusan pemidanaan di pengadilan tingkat pertama memuat</i> ".	Mengubah Pasal 197 ayat (1) menjadi: <i>surat putusan pemidanaan di pengadilan tingkat pertama memuat:</i> a. Kepala putusan yang dituliskan berbunyi:...."dst	1) DPR 2) Pemerintah 3) Mahkamah Agung	Peraturan Mahkamah Agung Nomor 9 Tahun 2017 tentang Format (<i>Template</i>) dan Pedoman Penulisan Putusan/Penetapan Mahkamah Agung

Apabila merujuk Pasal 10 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12/2011), bahwa tindak lanjut atas putusan MK merupakan salah satu materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang.⁹³ Ditegaskan kembali pada ayat (2) bahwa *tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR atau Presiden*.⁹⁴ Namun, dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, terdapat ketentuan yang justru cenderung menegasikan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini.

Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa *Jika diperlukan perubahan terhadap undang-undang yang telah diuji, DPR atau Presiden segera menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan peraturan perundang-undangan*. Ketentuan ini menyebabkan DPR atau Presiden hanya akan menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi jika diperlukan saja, karena frasa "jika diperlukan" sangat bergantung pada terjemahan DPR dan Pemerintah.

Belum berlaku hingga 1 (satu) bulan sejak diundangkan, Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 ini diajukan pengujian terhadap UUD NRI 1945 bersama dengan beberapa Pasal lain dengan

⁹³ Yang dimaksud dengan "tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi" terkait dengan putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Materi muatan yang dibuat, terkait dengan ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang yang secara tegas dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lihat penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁹⁴ Dalam penjelasan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dijelaskan bahwa *tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi dimaksudkan untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum*.

alasan menimbulkan kekaburan terhadap kepastian hukum.⁹⁵ MK kemudian membatalkan Pasal 59 ayat (2) berdasarkan pertimbangan hukum bahwa *Pasal 59 ayat (2) UU 8/2011 tidak jelas dan menimbulkan ketidakpastian hukum, karena DPR dan Presiden hanya akan menindaklanjuti putusan Mahkamah jika diperlukan saja.*⁹⁶ Selain itu, MK berargumentasi bahwa *Pasal 59 ayat (2) UU 8/2011 mengandung kekeliruan, yaitu frasa "DPR atau Presiden", karena berdasarkan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945, setiap rancangan Undang-Undang dibahas bersama oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*⁹⁷ Kondisi ini berkonsekuensi bahwa Presiden dan DPR harus menindaklanjuti putusan MK sebagaimana terdapat dalam amar putusannya, tanpa harus mempertimbangkan diperlukan atau tidak diperlukannya perubahan terhadap undang-undang yang diuji.

Keadaan hukum sebagaimana digambarkan dalam uraian di atas menegaskan bahwa putusan MK bersifat final dan mengikat umum (*erga omnes*), sehingga harus langsung dilaksanakan.⁹⁸

"Putusan Mahkamah sama seperti Undang-Undang yang harus dilaksanakan oleh negara, seluruh warga masyarakat, dan pemangku kepentingan yang ada".

Ketentuan undang-undang yang dibatalkan oleh MK harus ditindaklanjuti dan menjadi materi muatan dalam perubahan atau pembentukan peraturan yang baru. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari kekosongan hukum. Namun demikian, keharusan untuk menindaklanjuti putusan MK dengan wadah hukum undang-undang ini justru marak disimpangi oleh *addressat* putusan MK. Setiap undang-undang tentu memiliki *addressat* kelembagaannya masing-masing. Misalnya, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu), lembaga yang paling utama menjadi *addressat*-nya adalah Komisi Pemilihan

⁹⁵ Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi diundangkan pada 20 Juli 2011, dan diajukan pengujian (*judicial review*) pada 28 Juli 2011.

⁹⁶ Pertimbangan hukum Mahkamah yang termaktub dalam salinan Putusan Nomor 49/PUU-IX/2011, hlm. 75-76

⁹⁷ *Ibid.*,

⁹⁸ *Ibid.*,

Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP). Dikarenakan setiap undang-undang memiliki *addressat*, maka apabila suatu undang-undang diuji dan dibatalkan oleh MK tentu akan berdampak juga pada *addressat*-nya. Contohnya, apabila terdapat putusan MK mengenai UU Pemilu yang berkaitan dengan tahapan Pemilu, KPU sering menindaklanjuti dengan menerbitkan Peraturan KPU tanpa menunggu adanya perubahan UU Pemilu.

Secara teoritik terdapat 2 (dua) sifat putusan MK, yaitu *self implementing* dan *non self implementing*.⁹⁹ Terhadap putusan yang bersifat *self implementing* akan langsung efektif berlaku tanpa memerlukan tindak lanjut, sedangkan putusan yang bersifat *non self implementing* membutuhkan tindak lanjut berupa perubahan atau pembentukan dasar hukum yang baru. Kategori sifat putusan *self implementing* ini tidak terlalu membutuhkan tindak lanjut dengan perubahan atau pembentukan dasar hukum baru, karena amar putusannya tidak mengandung norma/keadaan hukum baru.¹⁰⁰ Sedangkan, kategori sifat putusan *non self implementing* ini membutuhkan tindak lanjut berupa perubahan atau pembentukan dasar hukum baru untuk mengakomodasi putusan MK yang bersifat mengatur, karena amar putusannya mengandung norma/keadaan hukum baru.¹⁰¹ Dasar hukum baru ini dapat berupa perubahan undang-undang, pembentukan undang-undang baru, atau pembentukan peraturan yang lebih operasional untuk melaksanakan materi putusan MK.

⁹⁹ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Konpress, Jakarta, 2011, hlm. 211

¹⁰⁰ Model putusan ini dapat disebut sebagai putusan yang secara hukum membatalkan dan menyatakan tidak berlaku (*legally null and void*). Model putusan ini terlaksana dengan sendirinya, karena norma yang dinegasikan mempunyai ciri-ciri tertentu yang sedemikian rupa dapat diperlakukan secara otomatis tanpa perubahan norma yang diuji dan dinegasikan tersebut, atau tanpa memerlukan tindak lanjut dalam bentuk perubahan undang-undang yang diuji. Lihat Syukri Asy'ari, dkk., "Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)", *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 4, Desember 2013, hlm. 682-685 dan hlm. 693-697

¹⁰¹ Model putusan ini memengaruhi norma-norma lain dan memerlukan revisi atau pembentukan undang-undang baru atau peraturan yang lebih operasional dalam pelaksanaannya, dengan kata lain tidak bisa serta merta dilaksanakan tanpa adanya undang-undang baru karena menimbulkan kekosongan hukum. Lihat *Ibid.*, hlm. 698

Berdasarkan hasil analisis dalam penelitian ini menunjukkan adanya beberapa penyebab yang menimbulkan tindak lanjut putusan MK tanpa terlebih dahulu ditindaklanjuti atau disertai tindak lanjut dengan undang-undang. Kondisi ini kemudian juga menimbulkan keragaman wadah hukum yang digunakan untuk menindaklanjuti putusan-putusan MK. Keragaman wadah hukum ini tidak lain juga dikarenakan suatu keniscayaan bahwa tiap-tiap putusan MK memiliki *addressat* yang berbeda. Ada putusan MK yang *addressat*-nya adalah lembaga-lembaga tinggi negara, komisi/lembaga negara independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang maupun yang berdasarkan peraturan presiden, kementerian negara, atau pemerintah daerah. Sementara masing-masing lembaga tersebut dapat menetapkan produk hukum peraturan perundang-undangan dalam rangka melaksanakan/menindaklanjuti putusan MK.

Keragaman wadah hukum tindak lanjut putusan MK semakin terlihat jelas ketika hierarki peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh masing-masing lembaga *addressat* putusan MK ini tidak setingkat.¹⁰² Sebagai ilustrasi, putusan MK yang *addressat*-nya berkaitan dengan kewenangan Presiden dapat ditindaklanjuti oleh Presiden dengan menerbitkan peraturan presiden atau peraturan Pemerintah, demikian pula apabila *addressat* putusan MK adalah kementerian maka dapat ditindaklanjuti oleh menteri dengan menerbitkan peraturan menteri. Hierarki peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan menteri tentu tidak setingkat.

Keadaan ini semakin problematik ketika Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak menentukan materi muatan yang harus diatur dengan peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1).¹⁰³ Pasal 8 ayat (2) UU 12/2011 ini sebatas menentukan bahwa

¹⁰² Lihat Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

¹⁰³ Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan

Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, dan Pengelolaan Perpustakaan

Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi

Tahun 2019

Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Oleh karena itu, sulit menemukan dasar hukum formil yang melegitimasi pengaturan tindak lanjut putusan MK dengan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12/2011 ini. Kecuali apabila frasa *peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi* tersebut dapat ditafsirkan termasuk perintah yang termaktub dalam amar putusan MK. Meskipun demikian, kondisi ini tetap memicu keragaman tindak lanjut putusan MK.

Terdapat beberapa alasan yang menyebabkan putusan MK ditindaklanjuti dengan beragam peraturan perundang-undangan maupun produk hukum yang lebih operasional, antara lain sebagai berikut:

a. Kebutuhan hukum yang mendesak agar putusan MK segera dilaksanakan

Putusan MK yang bersifat final dan mengikat tentu tidak dapat dilakukan upaya hukum lagi, sehingga secara hukum berlaku dan mengikat secara umum (*erga omnes*) layaknya undang-undang. Oleh karena itu, tidak ada alasan yang dapat dijadikan dasar untuk menegasikan putusan MK, selain untuk melaksanakannya.¹⁰⁴ Kebutuhan hukum yang mendesak agar putusan MK segera dilaksanakan, antara lain dikarenakan putusan MK dapat memengaruhi tahapan agenda ketatanegaraan dan/atau pemerintahan, atau memengaruhi proses/tahapan hukum yang sedang berjalan.

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

¹⁰⁴ Arjomand menyatakan, "*in the new constitutionalism, just as the constitutional courts have assumed the function of guiding the transition to democracy*". Oleh karena itu, pengingkaran terhadap amanat konstitusional Putusan Mahkamah Konstitusi, dapat pula dimaknai sebagai pengingkaran terhadap konstitusi. Lihat Syukri Asy'ari, dkk., "Model dan Implementasi...", *Op.Cit.*, hlm. 702

Adapun beberapa putusan MK yang menurut peneliti dapat memengaruhi tahapan agenda ketatanegaraan, antara lain:

1. Putusan MK No. 102/PUU-VII/2009 mengenai penggunaan KTP atau Paspor untuk menggunakan hak pilih dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2009, yang pertama kalinya segera dilaksanakan dengan Surat Edaran No. 1232/KPU/VII/2009;
2. Putusan MK No. 53/PUU-XV/2017 mengenai keharusan seluruh partai politik calon peserta Pemilu 2019 untuk mengikuti verifikasi oleh KPU, yang segera ditindaklanjuti dengan Peraturan KPU No. 5 Tahun 2018 dan Peraturan KPU No. 6 Tahun 2018;
3. Putusan MK No. 61/PUU-XV/2017, Putusan MK No. 66/PUU-XV/2017, Putusan MK No. 75/PUU-XV/2017 mengenai seleksi anggota KPU Provinsi dan anggota KPU Kabupaten/Kota, yang segera ditindaklanjuti dengan Peraturan KPU No. 7 Tahun 2018;
4. Putusan MK No. 30/PUU-XVI/2018 mengenai perluasan makna "pekerjaan lain" dalam syarat pencalonan perseorangan peserta Pemilu anggota Dewan Perwakilan Daerah mencakup pula pengurus (fungsionaris) partai politik, yang segera ditindaklanjuti dengan Peraturan KPU No. 26 Tahun 2018;
5. Putusan MK No. 31/PUU-XVI/2018 mengenai jumlah anggota KPU Kabupaten/Kota yang harus dimaknai 5 (lima) orang, segera ditindaklanjuti dengan Peraturan KPU No. 27 Tahun 2018.

Beberapa putusan MK di atas apabila tidak segera ditindaklanjuti tentu dapat menghambat proses/tahapan penyelenggaraan Pemilu sebagai salah satu agenda ketatanegaraan.¹⁰⁵ Tahapan Pemilu telah diatur dengan cukup ketat, agar tidak mengganggu proses pergantian kekuasaan

¹⁰⁵ Pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rulers*) merupakan salah satu nilai demokrasi yang diwujudkan melalui Pemilihan Umum. Lihat Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, sebagaimana dikutip kembali oleh Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. Ke-9, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm. 266

pemerintahan dan pengisian jabatan-jabatan negara.¹⁰⁶ Setiap keadaan hukum baru yang timbul pada saat tahapan/agenda Pemilu sedang berlangsung, dan dapat memengaruhi tahapannya maka harus segera ditindaklanjuti. Sedangkan apabila harus menunggu proses legislasi di DPR yang membutuhkan waktu/proses lama, tentu dapat menghambat penyelenggaraan Pemilu sebagai salah satu agenda ketatanegaraan yang harus diselenggarakan tepat waktu.

Selain putusan MK yang dapat memengaruhi agenda ketatanegaraan, dan mendesak agar segera ditindaklanjuti adalah putusan-putusan yang berkaitan dengan penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan. Secara garis besar fungsi dan urusan pemerintahan ini diantaranya adalah fungsi pembuatan peraturan perundang-undangan beserta penegakannya (*regelen en handhaven*), membuat keputusan (*beschikken*), dan membuat kebijakan (*beleidsregel*).¹⁰⁷ Di samping itu juga pemerintah dilekati dengan kewajiban untuk memberikan pelayanan publik atau melaksanakan fungsi pelayanan (*zorgfunctie*).¹⁰⁸ Pelayanan publik merupakan hak-hak sosial dasar dari masyarakat (*social right*), yang wajib diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat.¹⁰⁹ Oleh karena itu, apabila terdapat putusan MK yang berkaitan langsung dengan penyelenggaraan fungsi pemerintahan, khususnya fungsi pelayanan publik, tentu mendesak untuk segera ditindaklanjuti.

Putusan MK No. 36/PUU-X/2012 yang menyangkut pembubaran Badan Pelaksana kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi (BP Migas)

¹⁰⁶ Bagir Manan mengungkapkan pada salah satu agenda Pemilu untuk mengisi jabatan Presiden dan Wakil Presiden, bahwa jabatan kepresidenan dalam sistem UUD 1945 tidak boleh kosong walaupun untuk waktu yang singkat karena Presiden adalah penyelenggaraan pemerintahan. Tanpa adanya pejabat yang menduduki jabatan, maka fungsi-fungsi jabatan negara tidak dapat dijalankan. Lihat Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Cet. Ke-3, FH UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 81

¹⁰⁷ J.B.J.M Ten Berge, *Besturen...*, P. de Haan, et.al, *Bestuurecht...*, H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, *Hoofdstukken...*, sebagaimana dikutip kembali oleh Ridwan, *Diskresi & Tanggungjawab Pemerintahan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 102

¹⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 103

¹⁰⁹ Tatiek Sri Djatmiati, *Perizinan...*, sebagaimana dikutip kembali oleh Ridwan, *Diskresi & Tanggungjawab...*, *Ibid.*,

merupakan salah satu contoh putusan yang tergolong berkaitan dengan penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Dua bulan pasca diucapkan dalam sidang pleno MK pada 13 November 2012, Putusan MK No. 36/PUU-X/2012 ini pertama kali ditindaklanjuti oleh Presiden dengan menerbitkan Peraturan Presiden No. 9 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi pada tanggal 10 Januari 2013.¹¹⁰ Peraturan Presiden ini dibentuk untuk mengatasi kekosongan hukum pasca putusan MK, sebelum diterbitkannya undang-undang baru di bidang minyak dan gas bumi.¹¹¹

Putusan MK yang juga tergolong dalam kategori ini adalah putusan yang dapat memengaruhi proses/tahapan hukum yang sedang berjalan. Adapun salah satu putusan MK yang peneliti maksud adalah putusan MK No. 103/PUU-XIV/2016 mengenai pemberlakuan Pasal 197 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana hanya bagi pengadilan tingkat pertama. Putusan ini menimbulkan terjadinya kekosongan norma hukum yang mengatur hal-hal yang harus dimuat dalam putusan perkara pidana pada tingkat banding, kasasi, dan peninjauan kembali. Putusan tersebut kemudian segera ditindaklanjuti dengan Peraturan Mahkamah Agung No. 9 Tahun 2017. Sebab, apabila tidak segera ditindaklanjuti tentu dapat menghambat hakim pada pengadilan tingkat banding, kasasi, dan peninjauan kembali dalam menjalankan tugas dan kewenangannya untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang sedang berjalan.

¹¹⁰ Konsideran menimbang Peraturan Presiden ini menyatakan bahwa sebagai tindaklanjut pengalihan pelaksanaan tugas, fungsi dan organisasi Badan Pelaksana kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi, serta untuk mengatur penyelenggaraan pengelolaan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi sehubungan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 tanggal 13 November 2012, perlu menetapkan Peraturan Presiden tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi.

¹¹¹ Pasal 2 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, menentukan bahwa *Penyelenggaraan pengelolaan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1, sampai dengan diterbitkannya undang-undang baru di bidang minyak dan gas bumi, dilaksanakan oleh satuan kerja khusus pelaksana kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi dan untuk selanjutnya dalam Peraturan Presiden ini disebut SKK Migas.*

b. Putusan MK yang menimbulkan kekosongan hukum, segera membutuhkan tindak lanjut untuk mengatasi kekosongan hukum

Putusan MK yang membatalkan keseluruhan atau sebagian norma dalam undang-undang, tentu berakibat pada terjadinya kekosongan hukum. Apabila mendasarkan pada Pasal 10 UU 12/2011, maka Presiden dan DPR adalah lembaga yang mendapat amanat untuk menindaklanjuti putusan MK agar tidak timbul kekosongan hukum.¹¹² Namun demikian, proses legislasi di DPR tentu memakan waktu yang cukup lama karena harus melalui serangkaian tahapan. Apabila keadaan kekosongan hukum ini dibiarkan berlarut-larut, justru dapat menghambat pencapaian tujuan hukum untuk mewujudkan kemanfaatan, kepastian, dan keadilan. Situasi inilah yang kemudian mendorong lembaga *addressat* putusan, untuk mengapresiasi putusan MK dengan menindaklanjutinya melalui penerbitan peraturan sebagai dasar hukum baru akibat putusan MK.

Putusan MK No. 103/PUU-XIV/2016 sebagaimana yang telah penulis uraikan pada bagian huruf a di atas juga dapat dikualifikasikan dalam alasan ini. Putusan ini dinilai oleh MA menimbulkan terjadinya kekosongan norma hukum yang mengatur hal-hal yang harus dimuat dalam putusan perkara pidana pada tingkat banding, kasasi, dan peninjauan kembali. Sehingga MA menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung No. 9 Tahun 2017 tentang Format (*Template*) dan Pedoman Penulisan Putusan/Penetapan Mahkamah Agung.

Terkait tindak lanjut putusan MK tentang pengujian undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan MA, apakah harus dengan cara merevisi undang-undang yang bersangkutan atau membentuk undang-undang baru ataukah boleh dengan produk hukum yang lain, misalnya diatur lebih lanjut dengan PERMA, SEMA, dan lain-lain. Keragaman

¹¹² Mengapa yang mendapat amanat adalah DPR dan Presiden? Hal ini sesuai dengan Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945 bahwa *Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang, dan Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*

peraturan yang menindaklanjuti putusan MK tersebut apa dasarnya? Apakah hal demikian memang dapat dibenarkan? Ataukah sudah seharusnya mengacu kepada Pasal 10 ayat (1) dan (2) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu dengan merevisi UU atau membentuk UU baru.

MA dalam menjalankan tugas dan wewenangnya di bidang peradilan dapat membentuk dan menetapkan peraturan untuk kepentingan pelaksanaan peradilan. Fungsi pengaturan yang merupakan kewenangan MA didasarkan pada Pasal 79 UU No. 14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dan ditambah oleh UU No. 5 Tahun 2004 dan UU No. 3 Tahun 2009 yang menentukan: *MA dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan, apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam UU ini.* Kemudian dalam Penjelasan Pasal 79 ditentukan *Apabila dalam jalannya peradilan terdapat kekurangan atau kekosongan hukum dalam satu hal, MA berwenang membuat peraturan sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan dan kekosongan tersebut.*

Apabila mengacu pada penegasan yang bersandar pada ketentuan Pasal 79 UU No. 14 Tahun 1985 tersebut, perintah pengaturan itu memang ada, tetapi tidak tegas menentukan bentuk peraturan apa yang dapat digunakan sebagai tempat penuangan materi ketentuan yang didelegasikan pengaturannya.¹¹³ Kondisi ini memicu MA untuk menentukan sendiri bentuk produk hukumnya, dalam hal ini dikeluarkanlah Peraturan MA (PERMA), yang telah sah menjadi sumber hukum formil karena ditentukan bentuknya sebagai peraturan dan berlaku umum, mengikat dan ditaati. Apalagi kehadiran PERMA sudah ada sejak tahun 1945 untuk mengisi kekosongan hukum, misalnya PERMA No. 1 Tahun 1945.¹¹⁴

¹¹³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 384-385

¹¹⁴ PERMA No. 1 Tahun 1945 diterbitkan untuk mengatur pelaksanaan keputusan pengadilan yang ternyata masih belum dapat dilaksanakan, walaupun terhadapnya tidak lagi dilakukan upaya hukum kasasi menurut Pasal 122 UU No. 1 Tahun 1950 tentang

Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, dan Pengelolaan Perpustakaan
Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi

Produk hukum PERMA tentu berbeda sifatnya dengan peraturan yang dibentuk oleh lembaga legislatif sebagai pembentuk Undang-Undang. Wewenang MA untuk membentuk peraturan hanya dibatasi dalam lingkup hukum acara.¹¹⁵ PERMA merupakan salah satu bentuk peraturan yang dikeluarkan oleh MA sebagai bagian dari kekuasaan administrasi negara, untuk mengatur dan menjalankan tugas pemerintahan di bidang peradilan. Oleh karena itu, PERMA sebagai fungsi pengaturan dapat dipahami sebagai pengisi kekosongan hukum dan sebagai pelengkap kekurangan hukum.¹¹⁶

PERMA dalam konteks memenuhi kebutuhan penyelenggaraan praktik peradilan dapat dipahami memiliki relevansi dengan situasi serta kondisi hukum yang berkembang. Oleh karena itu, peranan PERMA terkadang menjelma sebagai pengisi kekosongan hukum, pelengkap berlakunya ketentuan undang-undang yang belum ada peraturan organiknya, sebagai sarana penemuan hukum, sebagai sarana penegakan hukum, dan sebagai sumber hukum bagi hakim, dalam praktik penegakan hukum.¹¹⁷

Senada dengan pendapat Fauzan di atas, menurut Ronald, setidaknya ada 5 (lima) peran PERMA dalam memenuhi kebutuhan penyelenggaraan negara di bidang peradilan, antara lain:¹¹⁸

1. PERMA sebagai pengisi kekosongan hukum;
2. PERMA sebagai pelengkap ketentuan undang-undang yang kurang jelas mengatur tentang sesuatu hal berkaitan dengan hukum acara;
3. PERMA sebagai sarana penemuan hukum;
4. PERMA sebagai sarana penegakan hukum;

Mahkamah Agung Indonesia, sementara ketika itu ketentuan hukum acara belum mengatur tentang hal tersebut. Lihat dalam M. Fauzan, *Peranan PERMA & SEMA Sebagai Pengisi Kekosongan Hukum Indonesia Menuju Terwujudnya Peradilan yang Agung*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2013, hlm. ix.

¹¹⁵ Ronald S. Lumbuun, *PERMA RI Wujud Kerancuan Antara Praktik Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 147.

¹¹⁶ M. Fauzan, *Peranan PERMA &...*, *Op.Cit.*, hlm. viii.

¹¹⁷ *Ibid.*,

¹¹⁸ Ronald S. Lumbuun, *PERMA RI...*, *Op.Cit.*, hlm. 14.

Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, dan Pengelolaan Perpustakaan
Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi

5. PERMA sebagai sumber hukum bagi masyarakat hukum (khususnya para hakim di dalam menyelesaikan kesulitan-kesulitan teknis penerapan hukum acara yang ternyata sudah tidak sesuai lagi dengan keadaan saat ini).

Pertanyaan yang masih problematik adalah apakah tepat jikalau MA mengatur lebih lanjut putusan MK dengan mengeluarkan PERMA? Namun, kehadiran PERMA setidaknya akan dapat menjadi alternatif pengisi kekosongan hukum. MA sebagai penyelenggara kekuasaan kehakiman tertinggi memiliki beberapa fungsi, antara lain fungsi pengaturan dalam rangka mengisi kekosongan hukum pasca putusan MK. Fungsi pengaturan diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum diatur dalam undang-undang atau terdapat kekurangan atau dalam hal ini kekosongan hukum pasca putusan MK. Pada satu sisi, tindakan ini dapat mengakomodasi asas kemanfaatan dan kepastian hukum.

c. Putusan MK membutuhkan tindak lanjut dengan peraturan perundang-undangan yang bersifat operasional

Model putusan konstitusional bersyarat, putusan inkonstitusional bersyarat, putusan yang pemberlakuannya ditunda, dan putusan yang merumuskan norma baru merupakan putusan yang tergolong *non self implementing*.¹¹⁹ Putusan-putusan yang tergolong dalam model ini biasanya mengamanatkan kepada *addressat*-nya untuk melakukan tindakan hukum tertentu. Tindakan hukum dimaksud dapat berupa melaksanakan kewenangan tertentu, mengubah tata cara pelaksanaan kewenangan yang sebelumnya telah ditetapkan, melakukan perubahan atau pembentukan peraturan baru yang bersifat operasional.

Beberapa putusan yang peneliti cantumkan pada poin a di atas juga termasuk dalam kategori alasan ini. Dengan kata lain, pelaksanaan putusan MK memang senyatanya membutuhkan peraturan perundang-undangan

¹¹⁹ Syukri Asy'ari, dkk., "Model dan Implementasi...", *Op. Cit.*, hlm. 698
Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, dan Pengelolaan Perpustakaan
Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi
Tahun 2019

yang lebih operasional. Beberapa putusan MK yang juga membutuhkan tindak lanjut dengan peraturan yang lebih operasional antara lain adalah:

1. Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. P.32/Menlhk-Setjen/2015. Konsideran huruf d peraturan menteri ini menyatakan bahwa berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 hutan adat yang merupakan bagian hutan hak belum diatur dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.26/Menhut-II/2005;
2. Putusan MK No. 77/PUU-IX/2011 yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Keuangan No. 168/PMK.06/2013. Konsideran peraturan menteri ini menyatakan bahwa dalam rangka menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011, perlu mengembalikan pengurusan Piutang yang berasal dari penyerahan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah kepada masing-masing Penyerah Piutang. Selanjutnya, untuk melaksanakannya perlu menetapkan Peraturan Menteri Keuangan tentang tata cara pengembalian pengurusan piutang yang berasal dari penyerahan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah dan Badan Usaha yang modalnya sebagian atau seluruhnya dimiliki oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah.

Bahkan, selain menindaklanjuti dengan peraturan perundang-undangan yang lebih operasional, *addressat* putusan MK sering langsung menindaklanjuti putusan dengan menggunakan surat edaran. Surat edaran ini biasanya berisi penjelasan dan pedoman pelaksanaan putusan MK. Beberapa surat edaran yang digunakan untuk memuat pedoman dan penjelasan untuk melaksanakan putusan MK, antara lain:

1. Surat Edaran Direktur Jenderal Pembinaan Hubungan Industrial dan Jaminan Sosial Tenaga Kerja Kementerian Tenaga Kerja dan

Transmigrasi No. B.31/PHIJSK/I/2012 tentang Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 27/PUU-IX/2011;

2. Surat Edaran Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Republik Indonesia No. SE-13/MEN/SJ-HK/I/2005 tentang Pelaksanaan Putusan MK No. 012/PUU-1/2003, yang isinya dimaksudkan untuk memberikan kejelasan bagi masyarakat;
3. Surat Edaran Komisi Pemilihan Umum No. 554/KPU/VIII/2013 perihal penjelasan terkait putusan MK No. 39/PUU-XI/2013, yang isinya menjelaskan isi putusan dan memerintahkan kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota agar melakukan sosialisasi kepada partai politik terkait putusan MK No. 39/PUU-XI/2013 ini;
4. Surat Edaran No. 169/SE/Dep.1/VI/2014 mengenai pelaksanaan putusan MK No. 28/PUU-XI/2013, yang isinya memuat pedoman dalam proses pembuatan akta pendirian koperasi, pengesahan badan hukum koperasi, perubahan anggaran dasar koperasi, penggabungan dan peleburan, pembagian dan pembubaran koperasi;

Surat edaran yang digunakan sebagai wadah hukum untuk menindaklanjuti putusan MK belum tentu tidak problematik. Persoalan yang pertama, bahwa surat edaran tidak termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan. Sebagai produk hukum yang bukan termasuk peraturan perundang-undangan tentu tidak dapat menjadi objek dalam pengujian di lembaga peradilan, seandainya materi muatannya diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Meski isi dari surat edaran tersebut bersifat menjelaskan dan memberikan pedoman pelaksanaan putusan MK, namun materi muatannya cenderung bernuansa mengatur (*regeling*). Jimly Asshiddiqie menerangkan bahwa surat edaran ditujukan kepada seluruh jajaran pegawai negeri sipil yang

berada dalam lingkup tanggungjawabnya, yang bukan berbentuk peraturan resmi, akan tetapi isinya bersifat mengatur.¹²⁰

Sebagai contoh surat edaran yang bernuansa mengatur bahkan justru menyimpangi putusan MK adalah Surat Edaran Mahkamah Agung No. 7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali dalam Perkara Pidana. Ditegaskan pada angka 2 dan angka 3 Surat Edaran tersebut, sebagai berikut:

2. *Bahwa dengan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat Pasal 268 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 34/PUU-XI/2013 tanggal 6 Maret 2014, tidak serta merta menghapus norma hukum yang mengatur permohonan peninjauan kembali yang diatur dalam Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung...;*
3. *Berdasarkan hal tersebut di atas, Mahkamah Agung berpendapat bahwa permohonan peninjauan kembali dalam perkara pidana dibatasi hanya 1 (satu) kali;*

Materi muatan surat edaran yang diduga bertentangan dengan keadaan hukum baru dalam materi muatan undang-undang yang telah diputus oleh MK, tentu tidak dapat diajukan pengujian. Hal ini sekali lagi dikarenakan surat edaran tidak termasuk kedalam jenis peraturan perundang-undangan, meski materi muatannya memang bernuansa mengatur.

Alasan-alasan yang memicu penindaklanjutan putusan MK dengan beragam produk hukum yang berjenis peraturan perundang-undangan maupun yang bukan peraturan perundang-undangan di atas menunjukkan fleksibilitas hukum. Kepentingan hukum yang diprioritaskan dalam konteks ini adalah kepastian dan kemanfaatan. Namun demikian, meski mekanisme pelaksanaan putusan MK ini terbukti dilakukan secara fleksibel, tentu tetap harus diperhatikan konsekuensi-konsekuensinya. Konsekuensi-konsekuensi

¹²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2010, hlm. 393

Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, dan Pengelolaan Perpustakaan
Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi

Tahun 2019

yang perlu dicermati antara lain, apakah penindaklanjutan putusan MK yang tanpa terlebih dahulu dilakukan dengan undang-undang justru menimbulkan tumpang tindih norma, bertentangan dengan norma yang lebih tinggi, tidak dapat diajukan pengujian (*toetsingsrecht*), kontradiktif dengan putusan MK yang ditindaklanjuti? Sehingga, akumulasi konsekuensi ini kemudian justru menyebabkan ketidakpastian maupun ketidakmanfaatan hukum.

2. Formulasi Konsep Tindak Lanjut Putusan Pengujian Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi Yang Bersifat Mengatur

Perdebatan mengenai formulasi konsep tindak lanjut Putusan Pengujian Undang-Undang (*Judicial Review*) oleh MK yang bersifat mengatur harus terlebih dahulu melihat dua Undang-Undang yang menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pertama, dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, ditegaskan bahwa materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi hal-hal yang¹²¹:

- a. mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi:
 1. hak-hak asasi manusia;
 2. hak dan kewajiban warga negara;
 3. pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
 4. wilayah negara dan pembagian daerah;
 5. kewarganegaraan dan kependudukan;
 6. keuangan negara

¹²¹ Pasal 8 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

- b. diperintahkan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang.

Terkait tindak lanjut putusan pengujian undang-undang Mahkamah Konstitusi belum diatur dan belum ada konsep formulasi tindak lanjut atas Putusan Mahkamah Konstitusi. Adapun materi yang harus dimuat dalam Undang-Undang pun sangat limitatif sebagaimana tersebut di atas. Selain karena belum menampung kondisi adanya kebutuhan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, juga belum dirumuskan terkait tindak lanjut putusan pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam perkembangannya, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diakui masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga perlu diganti.

Kedua, bahwa tindak lanjut putusan pengujian undang-undang Mahkamah Konstitusi baru diakomodasi dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang tersebut menegaskan bahwa:¹²²

- (1) Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:
 - a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
 - c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
 - d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
 - e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

¹²² Pasal 10 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

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

Berdasarkan hal di atas, substansi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menghendaki bahwa tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi harus ditindaklanjuti dengan Undang-Undang. Dengan adanya aturan tersebut maka menimbulkan beberapa implikasi:

1. Pasal 10 menghendaki bahwa keterlibatan penyusunan undang-undang sebagai tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi hanya dilakukan oleh dua lembaga yaitu Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden;
2. Sesungguhnya kata "atau" dalam Pasal 10 ayat (2) menjadi tidak jelas karena tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi diserahkan kepada dua lembaga yang sifatnya ternyata alternatif apakah akan dilakukan oleh DPR atau Presiden sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum;
3. Pasal 10 menegasi perkembangan ketatanegaraan dimana telah banyak lembaga dan instansi yang dalam perkembangannya dapat langsung menindaklanjuti putusan MK sebagai jawaban atas adanya situasi kekosongan hukum.
4. Pasal 10 ayat (2) keberadaannya harus dikaitkan dengan Putusan MK Nomor 49/PUU-XI/2011 yang Pasal 59 ayat (2) UU 8/2011.

Disisi lain terdapat perkembangan ketatanegaraan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan Pasal 59 ayat (2) UU 8/2011. Bahwa Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan, antara lain, "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final ...". Ketentuan tersebut jelas bahwa putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat umum (*erga omnes*) yang langsung dilaksanakan (*self executing*). Putusan Mahkamah sama seperti

Undang-Undang yang harus dilaksanakan oleh negara, seluruh warga masyarakat, dan pemangku kepentingan yang ada¹²³.

Norma Pasal 59 ayat (2) UU 8/2011 tidak jelas dan menimbulkan ketidakpastian hukum, karena DPR dan Presiden hanya akan menindaklanjuti putusan Mahkamah jika diperlukan saja. Padahal putusan Mahkamah merupakan putusan yang sifatnya final dan mengikat yang harus ditindaklanjuti oleh DPR dan Presiden sebagai bentuk perwujudan sistem ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945 sekaligus sebagai konsekuensi faham negara hukum demokratis yang konstitusional. Di samping itu, Pasal 59 ayat (2) UU 8/2011 mengandung kekeliruan, yaitu frasa "DPR atau Presiden", karena berdasarkan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945, setiap rancangan Undang-Undang dibahas bersama oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Karena itu, DPR atau Presiden tidak berdiri sendiri dalam membahas rancangan Undang-Undang, sehingga frasa "DPR atau Presiden" bertentangan dengan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945.¹²⁴

Berdasarkan uraian di atas, maka ke depan perlu reformulasi konsep tindak lanjut putusan pengujian-undang oleh Mahkamah Konstitusi yang bersifat mengatur. Faktanya, tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi hanya melalui Undang-Undang telah mengalami banyak persoalan. Dalam Konsep Hukum H.L.A. Hart, hukum adalah suatu konstruksi sosial yang menggambarkan kesatuan antara aturan primer (*primary rules*) dengan aturan sekunder (*secondary rules*). Aturan primer ialah aturan yang terdapat dalam masyarakat yang substansinya mengatur mengenai subjek hukum terkait apa yang dilarang dan apa yang boleh dilakukan, sedangkan aturan sekunder ialah aturan untuk melengkapi kekurangan dari aturan primer atau dapat dikatakan bahwa aturan sekunder ialah aturan pelaksana dari aturan primer. Perlu disadari bahwa dalam Konsep Hart, aturan primer memiliki banyak kekurangan, yaitu:

¹²³ Putusan MK Nomor 49/PUU-XI/2011

¹²⁴ *Ibid.*,

- a. Aturan primer seringkali menimbulkan ketidakpastian hukum karena substansi yang terdapat dalam aturan primer belum tentu diterima oleh semua kelompok. Manakala terdapat keraguan mengenai aturan primer, tidak akan prosedur untuk menyelesaikan keraguan ini sebab tidak ada prosedur khusus untuk mengidentifikasi hukum¹²⁵.
- b. Aturan primer bersifat statis. Alasannya, jika didalam masyarakat terdapat perubahan, peraturan primer sering tertatih-tatih mengikuti lajunya perubahan. Bahkan tidak terdapat sarana untuk menyesuaikan peraturan dengan perubahan keadaan, entah itu dengan menghapuskan peraturan lama atau memperkenalkan aturan baru¹²⁶.
- c. Aturan primer ternyata tidak efisien. Alasannya, ketika terjadi sengketa terhadap peraturan, tidak ada lembaga akhir untuk menyelesaikan sengketa tersebut¹²⁷.

Ketiga kelemahan diatas membuktikan bahwa konsep hukum versi Hart tidak dapat dirumuskan dengan hanya bergantung pada aturan primer semata. Perlu aturan sekunder (*secondary rules*) untuk mengatasi masing-masing kelemahan dari aturan primer (*primary rules*). Adapun aturan sekunder terdiri atas¹²⁸:

- a. *The Ultimate Rule of Recognition*: terhadap ketidakpastian (*uncertainty*) aturan primer, diperlukan kriteria spesifik (atau instrumen) untuk menentukan hukum yang berlaku dalam suatu komunitas dengan merujuk pada teks-teks legal, yurisprudensi, peraturan perundang-undangan, dan tanpa terkecuali kebiasaan.
- b. *Rule of Change*: terkait dengan aturan primer yang cenderung "slow-moving" dan "static", diperlukan aturan lagi yang disebut oleh Hart sebagai "rule of change", fungsinya adalah untuk

125 H.LA Hart, *The Concept of Law (Konsep Hukum)*, Nusamedia, Bandung, 2010, hlm. 144

126 *Ibid.*, hlm. 144-145.

127 *Ibid.*, hlm. 146.

128 *Ibid.*, hlm. 148-51. Lihat juga dalam Benedetto Setyo S.U, <https://medium.com/le-citoyen/id-mendefinisikan-sesuatu-yang-sukar-didefinisikan-35686d8d6710> (diakses 28 Oktober 2019)

memodifikasi, mengubah, dan bahkan menghapus kewajiban tertentu dalam komunitas.

- c. *Rule of Adjudication*: terhadap aturan primer yang tidak efisien maka Hart memperkenalkan aturan yang disebutnya sebagai "rule of adjudication" yang memberikan wewenang bagi institusi tertentu untuk menjatuhkan "authoritative determinations" atas pelanggaran yang terjadi dalam komunitas tersebut dalam bentuk sanksi.

Berangkat dari pendekatan Hart di atas, maka dalam berhukum tidak dapat hanya mengandalkan aturan primer saja dalam hal ini Undang-Undang. Perlu berbagai aturan sekunder untuk menindaklanjuti aturan dari Undang-Undang. Adapun konstruksi hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia juga memungkinkan adanya regulasi lain selain Undang-Undang untuk mengatur berbagai macam komunitas dan kepentingan, seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan-peraturan lain sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang (seperti Peraturan Menteri atau Peraturan Internal Lembaga Negara).

Artinya, kedudukan peraturan di luar undang-undang memiliki legitimasi keberlakuannya mengingat bahwa dalam berhukum pun tidak cukup hanya mengandalkan aturan primer. Dalam perundang-undangan, dimungkinkan adanya aturan pelaksana untuk melengkapi kekurangan yang terdapat dalam Undang-Undang. Aturan pelaksana ini kemudian seringkali disebut dengan istilah *delegated legislation* atau *secondary legislation*. Adapun *delegated legislation* ini didefinisikan *is a practical way to avoid overloading* (aturan yang dibuat secara praktis untuk menghindari kelebihan beban Parlemen).¹²⁹

Aberham Yohannes And Desta G/Michael memberikan gambaran mengenai apa yang disebut dengan aturan pelaksana¹³⁰:

In short, delegated legislation means the exercise of legislative power by an agency that is subordinate to the legislature. This

¹²⁹ House Of Lords Briefing Looking At The Small Print: Delegated Legislation, 2009, hlm. 1.

¹³⁰Aberham Yohannes And Desta G/Michael dalam <https://abyssinialaw.com/online-resources/study-on-line/item/309-the-nature-and-definition-of-delegated-legislation> (diakses 28 Oktober 2019)

subordinate body acquires the power from the act of the legislature. Power is transferred from the principal lawmaker to the lower body, which may be the executive, cabinet, council of minister, or a specific administrative agency, by the mechanism of delegation. Generally, delegation refers to the act of entrusting another authority or empowering another to act as an agent or representative. By the same token, delegation of legislative powers means the transfer of law-making authority by the legislature to the executive, or to an administrative agency. In line with the power granted to them by the legislature administrative, agencies can issue rules, regulations and directives, which have a legally binding effect.

Menurut Aberham Yohannes And Desta G/Michael bahwa sejalan dengan kekuasaan yang diberikan kepada legislatif, lembaga lain dapat mengeluarkan aturan, peraturan, dan arahan, yang memiliki efek mengikat secara hukum. Inilah yang kemudian menjadi dasar bahwa setiap lembaga berhak untuk mengeluarkan aturan pelaksana karena juga memiliki daya ikat secara hukum. Adapun daya ikat suatu peraturan lahir ketika suatu peraturan itu telah diundangkan, karena pengundangan merupakan bentuk pengakuan terhadap kedaulatan rakyat itu sendiri. Negara harus memastikan bahwa peraturan yang dibuatnya untuk mengatur masyarakat demi mencapai cita-cita bersama harus diketahui lebih dahulu oleh masyarakat sebelum diberlakukan. Idealnya, setiap peraturan dibuat dengan kesepakatan bersama antara pemerintah dan wakil rakyat, dan kesepakatan itulah yang merupakan bentuk pengakuan negara terhadap kedaulatan rakyat¹³¹.

Namun perkembangan sistem perundang-undangan di Indonesia telah menimbulkan banyaknya jenis-jenis peraturan pelaksanaan. Hal inilah yang kemudian berkorelasi dengan berbagai tindak lanjut putusan MK yang ternyata dalam perkembangannya banyak ditindaklanjuti dengan beragam peraturan seperti yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya.

¹³¹ Andi Yuliani, *Daya Ikat Pengundangan Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Legislasi Vol. 14 No. 04 - Desember 2017 , hlm. 433 .

Berdasarkan uraian di atas, maka ke depan perlu ada formulasi hukum baru terkait tindak lanjut Putusan Pengujian Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi Yang Bersifat Mengatur. Formulasi baru ini merupakan bagian dari penataan materi hukum dalam mewujudkan peraturan perundang-undangan yang tertib, responsif, serta mampu menghadapi perkembangan global. Ke depan perlu dibuka jalur bahwa aturan pelaksana dapat menjadi alternatif tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi, dengan beberapa indikator.

1. Mengisi Kekosongan Hukum

Putusan MK dapat ditindak lanjuti oleh *addresat* sepanjang untuk mengisi kekosongan hukum sebelum DPR dan Presiden membentuk atau merevisi. Seharusnya DPR dan Pemerintah menindaklanjuti putusan MK dengan melakukan perubahan (*legislative review*) terhadap undang-undang yang oleh MK dinyatakan inkonstitusional. Namun, dalam kenyataannya putusan MK yang final dan mengikat tersebut cenderung tidak mendapatkan respons dari DPR dan Pemerintah, sehingga efektivitas dari putusan MK menjadi diragukan.¹³²Selain itu salah satu aspek yang turut menentukan tindak lanjut DPR terhadap putusan MK adalah mekanisme pengajuan RUU di DPR yang mengacu kepada dokumen program legislasi nasional, yang tidak mudah untuk disimpangi tanpa suatu alasan yang kuat dan dirasakan penting oleh DPR RI.¹³³

2. Kebutuhan Hukum Yang Mendesak

Putusan MK dapat ditindaklanjuti oleh *addresat* sepanjang putusan MK tersebut memengaruhi tahapan agenda ketatanegaraan dan/atau pemerintahan, atau memengaruhi proses/tahapan hukum yang sedang berjalan. Contoh kebutuhan hukum yang mendesak ini terdapat dalam

¹³² Topane Gayus Lumbuun, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 6 No. 3 - September 2009, hlm.80

¹³³ *Ibid.*, hlm. 92.

Putusan MK No. 102/PUU-VII/2009 mengenai penggunaan KTP atau Paspor untuk menggunakan hak pilih dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2009, yang pertama kalinya segera dilaksanakan dengan Surat Edaran No. 1232/KPU/VII/2009; Putusan MK No. 53/PUU-XV/2017 mengenai keharusan seluruh partai politik calon peserta Pemilu 2019 untuk mengikuti verifikasi oleh KPU, yang segera ditindaklanjuti dengan Peraturan KPU No. 5 Tahun 2018 dan Peraturan KPU No. 6 Tahun 2018; Putusan MK No. 61/PUU-XV/2017, Putusan MK No. 66/PUU-XV/2017, Putusan MK No. 75/PUU-XV/2017 mengenai seleksi anggota KPU Provinsi dan anggota KPU Kabupaten/Kota, yang segera ditindaklanjuti dengan Peraturan KPU No. 7 Tahun 2018; dan Putusan MK No. 30/PUU-XVI/2018 mengenai perluasan makna "pekerjaan lain" dalam syarat pencalonan perseorangan peserta Pemilu anggota Dewan Perwakilan Daerah mencakup pula pengurus (fungsionaris) partai politik, yang segera ditindaklanjuti dengan Peraturan KPU No. 26 Tahun 2018; dan Putusan MK No. 31/PUU-XVI/2018 mengenai jumlah anggota KPU Kabupaten/Kota yang harus dimaknai 5 (lima) orang, segera ditindaklanjuti dengan Peraturan KPU No. 27 Tahun 2018

Selain kriteria di atas, perlu dibuka mengenai makna kebutuhan hukum yang mendesak yang dapat didasarkan pada norma yang tertuang dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Peraturan Pelaksana dapat dimungkinkan dikeluarkan untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi tersebut.

3. Tidak Boleh Bertentangan dengan Undang-Undang dan Putusan MK

Adapun aturan tindak lanjut lembaga adresat sepanjang yang diatur adalah persoalan teknis, dapat ditindaklanjuti dengan peraturan perundang-undangan internal lembaga *adresat*. Seperti misalnya menyangkut teknis pemilihan, KPU dapat langsung menindaklanjutinya dengan membentuk PKPU, dan Bawaslu dapat membentuk Perbawaslu. Selain itu substansinya sepanjang yang diatur adalah bukan materi Undang-Undang serta tidak mengatur hal-hal atau norma baru yang diatur dalam Undang-Undang, maka lembaga adresat boleh membuat aturan tindak lanjut. Batasan lain yang harus dipastikan bahwa aturan tindak lanjut tersebut juga tidak boleh bertentangan dengan Putusan MK. Apabila aturan tindak lanjut yang dibuat oleh lembaga adresat bertentangan dengan Putusan MK, maka Putusan MK lah yang ke depan dijadikan sebagai acuan.

4. Bersifat Sementara Sampai Menunggu Revisi Undang-Undang Yang Akan Datang

Putusan MK yang ditindaklanjuti oleh lembaga adresat dengan membentuk aturan tindak lanjut sifatnya hanya sementara dan tidak menghapuskan kewajiban bagi Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk melakukan revisi terhadap aturan yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Indikator ini akan berjalan dengan baik apabila Mahkamah Konstitusi dalam putusannya memberikan jangka waktu untuk Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk segera merevisi aturan yang dibatalkan.

BAB V

PENUTUP

A. Simpulan

Penelitian ini menyimpulkan, *Pertama*, bahwa pemicu keragaman produk hukum yang digunakan untuk menindaklanjuti putusan pengujian undang-undang oleh mahkamah konstitusi yang bersifat mengatur antara lain: (1) keniscayaan atas beragamnya *addressat* putusan MK, sehingga berdampak pada beragamnya produk hukum yang diterbitkan oleh lembaga *addressat* untuk melaksanakan putusan; (2) kebutuhan hukum yang mendesak agar putusan MK segera dilaksanakan; (3) Putusan MK yang menimbulkan kekosongan hukum, segera membutuhkan tindak lanjut untuk mengatasi kekosongan hukum; serta (4) Putusan MK yang membutuhkan tindak lanjut dengan peraturan perundang-undangan operasional.

Kedua, penelitian ini merumuskan indikator yang dapat dijadikan pedoman bagi lembaga *addresat* dalam menentukan produk hukum untuk menindaklanjuti putusan MK, antara lain: (1) Putusan MK dapat ditindak lanjuti oleh *addressat*-nya sepanjang untuk mengisi kekosongan hukum sebelum DPR dan Presiden membentuk atau merevisi; (2) untuk memenuhi kebutuhan hukum yang mendesak; (3) substansi aturan tindak lanjut tidak bertentangan dengan Undang-Undang dan Putusan MK; (4) aturan yang dibuat oleh lembaga *addresat* bersifat sementara sampai menunggu revisi Undang-Undang yang akan datang.

B. Saran

Berkaitan dengan hasil penelitian ini, maka peneliti mengajukan saran untuk dilakukannya perbaikan ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf d UU No. 12/2011 yang mengharuskan pemuatan tindak lanjut putusan MK ke dalam undang-undang. Ketentuan tersebut perlu disertai pengecualian berdasarkan indikator-indikator yang telah peneliti gagas dalam penelitian ini. Hal ini demi memastikan agar putusan MK tetap implementatif dengan tetap sesuai prosedur yang tepat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Cet. Ke-3, FH UII Press, Yogyakarta, 2006,
- Dahlan Taib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2006
- Hans Kelsen, *General Law Theory and State*, translated by Anders Wedberg, Russell and Russell, New York, 1961
- H.LA Hart , *The Concept of Law* (Konsep Hukum), Nusamedia, Bandung, 2010
- I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Cetakan Kedua, Setara Press, Malang, 2012
- Irfan Fachhrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia, Jakarta, 2004
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2014
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2010
- KC. Wheare, *Modern Constitution*, Oxford University Press, 1996, terjemahan Imam Baehaqie, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Bandung, Penerbit Nusa Media, 2015
- M. Fauzan, *Peranan PERMA & SEMA Sebagai Pengisi Kekosongan Hukum Indonesia Menuju Terwujudnya Peradilan yang Agung*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2013

- Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Buku I: Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, MPR RI, Jakarta, 2004
- Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan 1 (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan)*, Kanisius, 2007
- Marjanne Termorshuizen, Kamus Hukum Belanda-Indonesia, Penerbit Djambatan, 1998, hal 506, yang dikutip kembali oleh Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang, Cet3*, Konpress, Jakarta, 2006
- Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Konpress, Jakarta, 2011
- Moh Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010
- Moh Mahfud MD., Sambutan Ketua Mahkamah Konstitusi dalam *Enam Tahun Mengawal Konstitusi dan Demokrasi, Gambaran Singkat Pelaksanaan Tugas Mahkamah Konstitusi 2003-2009*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Cetakan Pertama, Jakarta, 2009
- Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amendemen Konstitusi*, Jakarta, Rajawali Pers, 2010
- Muhammad Junaidi, *Hukum Konstitusi: Pandangan dan Gagasan Modernisasi Negara Hukum*, Cetakan pertama, Depok, Rajawali Pers, 2018
- Ni'matul Huda dan R. Nazriyah., *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusa Media, Bandung, 2011
- Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amendemen Ulang*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008
- Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. Ke-9, Rajawali Pers, Jakarta, 2014

Ni'matul Huda, *Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2018

Ridwan, *Diskresi & Tanggungjawab Pemerintahan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014

Ronald S. Lumbuun, *PERMA RI Wujud Kerancuan Antara Praktik Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011

Rosjidi Ranggawidjaja dan Indra Perwira, *Perkembangan Hak Menguji Material di Indonesia*, Cita Bhakti Akademika, Bandung, 1996, hlm. 1-2 yang dikutip dalam Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004

Sri Soemantri M., *Hak Menguji Material di Indonesia*, dalam Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945 Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi*, Cet2, Rajawali Pers, Jakarta, 2011

Syukri Asy'ari, dkk., "Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)", *Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 4, Desember 2013*, hlm. 682-685 dan hlm. 693-697

Makalah, Jurnal, Disertasi

A. Hamid S. Attamimi, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (Gesetzgebungswissenschaft) dan Pengembangan Pengajarannya di Fakultas Hukum*, Makalah, Jakarta, 1989.

A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturandalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita IV)*, Disertasi, Program Pascasarjana, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.

Aberham Yohannes And Desta G/Michael dalam <https://abyssinialaw.com/online-resources/study-on-line/item/309-the-nature-and-definition-of-delegated-legislation> (diakses 28 Oktober 2019)

Andi Yuliani, Daya Ikat Pengundangan Peraturan Perundang-Undangan, Jurnal Legislasi Vol. 14 No. 04 - Desember 2017.

Bagir Manan, "*Ketentuan-ketentuan Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembangunan Hukum Nasional*" (makalah disampaikan pada Pertemuan Ilmiah tentang Kedudukan Biro-biro Hukum/Unit Kerja Departemen/LPND dalam Pembangunan Hukum, Jakarta, 19-20 Oktober 1994).

Benedetto Setyo SU , <https://medium.com/le-citoyen/id-mendefinisikan-sesuatu-yang-sukar-didefinisikan-35686d8d6710> (diakses 28 Oktober 2019)

House Of Lords Briefing Looking At The Small Print: Delegated Legislation, 2009

Mahrus Ali, "Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012), Jurnal Konstitusi, Vol.12, Nomor 3, September 2015.

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

Topane Gayus Lumbuun, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 6 No. 3 - September 2009

Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan Pengadilan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 012/PUU-1/2003

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 102/PUU-VII/2009

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 133/PUU-VII/2009

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 116/PUU-VII/2009

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 11/PUU-VIII/2010

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 27/PUU-IX/2011

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 49/PUU-XI/2011

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 77/PUU-IX/2011

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 35/PUU-X/2012

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 36/PUU-X/2012

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 82/PUU-X/2012

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 39/PUU-XI/2013

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 28/PUU-XI/2013

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 100/PUU-XIII/2015

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 129/PUU-XIII/2015

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 103/PUU-XIV/2016

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 53/PUU-XV/2017

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 61/PUU-XV/2017

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 66/PUU-XV/2017

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 75/PUU-XV/2017

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 30/PUU-XVI/2018

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 31/PUU-XVI/2018