

MENGOPTIMALKAN TINGKAT KEPATUHAN PEMBENTUK UNDANG-UNDANG TERHADAP PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI MELALUI METODE *WEAK-FORM REVIEW*

(OPTIMIZING THE DECISION OF THE CONSTITUTIONAL COURT THROUGH A *WEAK-FORM REVIEW*: MAKING THE LAWMAKERS COMPLY TO THE COURT DECISION)

Ma'ruf Cahyono

Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman
Jl. Prof. Dr. H.R Boenyamin No. 708, Purwokerto
Email: cahyamaroef67@gmail.com

Naskah Diterima: 6 maret 2022; direvisi 10 April 2022; disetujui 28 April 2022

Abstrak

Semenjak hampir 20 tahun berdirinya, terdapat salah satu masalah inheren dalam kinerja Mahkamah Konstitusi, yaitu seringnya putusan yang dibentuk oleh Mahkamah Konstitusi tidak dipatuhi oleh institusi-institusi politik seperti Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat, terutama dalam putusan yang efeknya mengharuskan kedua institusi tersebut meresponnya dalam bentuk undang-undang baru atau revisi terhadap undang-undang yang ada. Melalui penelitian ini maka penulis hendak mencari tahu alasan apa yang membuat pembentuk undang-undang kerap tidak mematuhi putusan Mahkamah Konstitusi, adapun dalam tulisan ini sendiri penulis menemukan bahwa pembentuk undang-undang seringkali tidak mematuhi putusan Mahkamah Konstitusi sebab mereka kerap memandang Mahkamah ketika membatalkan undang-undang yang telah mereka bentuk sebagai rival politiknya. Berdasarkan alasan tersebut, maka penulis dalam tulisan ini mendorong Mahkamah untuk lebih banyak memutus menggunakan metode *weak-form review* dalam perkara pengujian konstitusionalitas undang-undang, yaitu suatu metode pembuatan putusan yang akan menempatkan pembentuk undang-undang sebagai penentu terakhir validitas suatu norma. Dalam tulisan ini penulis menemukan bahwa metode ini selain kompatibel dengan budaya politik Indonesia yang menekankan prinsip musyawarah-mufakat juga mampu meminimalisir peluang timbulnya konflik antara Mahkamah Konstitusi dengan pembentuk undang-undang, dan pada praktiknya pun putusan jenis ini terbukti mampu mendorong pembentuk undang-undang untuk secara sukarela mematuhi putusan Mahkamah.

Kata Kunci: mahkamah Konstitusi, pembentuk undang-undang, *weak-form review*

Abstract

Almost 20 years after its establishment, there has been one thorny issue in the performance of the Indonesian Constitutional Court, namely that the decisions of the Court are often not been obeyed by the political institutions such as the President and the House of Representatives, especially if the Constitutional Court's decisions require both institutions to respond it by creating new laws or revising the existing legislation. Through this research, I want to know the main reasons behind the lawmaker's actions that often disobey the Constitutional Court's decisions, and I find out that lawmakers often do not comply with the Constitutional Court's decisions because they often view the Constitutional Court as their rivals, especially when the Court annulling the legislations. Based on these reasons, this research wants to encourage the Court to make more decisions using the method of weak-form review in the judicial review cases, which is a method of making decisions that will place the lawmakers as the final determinant of the validity of a legal norm. In this paper, I find that this method is not only compatible with the Indonesian political culture, which emphasizes the principle of deliberation (musyawarah-mufakat), but it has been able to minimize the chance of conflict between the Constitutional Court and the legislators, and in practice, this type of decision has also been proven can persuade the lawmakers to voluntarily comply with the Court decision.

Keywords: constitutional court; lawmakers; *weak-form review*

A. Pendahuluan

Salah satu produk utama dari reformasi adalah dibentuknya institusi Mahkamah Konstitusi (MK) pada tahun 2004 yang memiliki beberapa kewenangan seperti: menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar; memutus perselisihan hasil pemilu; memutus pembubaran partai politik; memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara; serta memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat terkait dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan Presiden. Sepanjang hampir 20 tahun berdirinya, terdapat banyak pandangan mengenai institusi ini, beberapa ahli menilai jika MK mampu berjalan dengan baik terbukti dari keberhasilannya mempengaruhi proses konsolidasi demokrasi serta putusan-putusannya yang memaksa pembentuk undang-undang (UU) untuk lebih memperhatikan jaminan HAM di konstitusi,¹ sementara sebagian lainnya memuji institusi ini karena keberhasilannya berfungsi secara independen dari pengaruh institusi-institusi politik.²

Meski terkesan berjalan dengan baik, namun tidak bisa dimungkiri jika terdapat beberapa masalah inheren dari institusi MK, di antaranya adalah seringnya putusan yang dikeluarkan MK – khususnya dalam perkara pengujian konstusionalitas UU (*judicial*

review) – tidak ditaati oleh institusi-institusi politik yang bertugas membentuk UU, terbukti dari adanya 30 putusan MK sepanjang tahun 2013 sampai 2018 yang tidak dipatuhi atau hanya dituruti sebagian oleh pembentuk UU.³ Padahal perkara pengujian konstusionalitas UU merupakan kewenangan terpenting dari institusi MK, sebab ketika ide untuk membentuk institusi ini pertama kali digagas oleh Hans Kelsen di awal abad ke 20, Kelsen mendasari idenya dengan tujuan untuk menjamin legalitas konstitusi, yakni agar substansi konstitusi sebagai hukum dasar suatu negara diikuti oleh norma-norma lain yang berkedudukan bawahnya.⁴ Maka itulah dalam tulisan ini, penulis hendak melakukan kajian mengenai penyebab seringnya putusan MK tidak ditaati oleh pembentuk UU, terutama untuk menggali apa alasan sebenarnya yang memotivasi para pembentuk UU untuk tidak mematuhi putusan MK. Selain itu tulisan ini juga hendak mendorong MK untuk selalu menggunakan pendekatan *weak-form review* dalam proses pengujian UU terhadap UUD.

Weak-form review sendiri merupakan suatu pendekatan dalam kasus pengujian undang-undang (*judicial review*) yang lebih menekankan pada dialog antara pengadilan konstitusi dengan pembentuk UU, ketimbang menempatkan pengadilan konstitusi

¹ Lihat Marcus Mietzner, "Political Conflict Resolution and Democratic Consolidation in Indonesia: The Role of Constitutional Court", *Journal of East Asian Studies* 10 (2010); Lihat juga Theunis Roux dan Fritz Siregar, "Trajectories of Curial Power: The Rise, Fall and Partial Rehabilitation of the Indonesian Constitutional Court", *Australian Journal of Asian Law* 16, No. 2 (2016).

² Lihat Björn Dressel, "Megapolitical Cases Before the Constitutional Court of Indonesia Since 2004: An Empirical Study", *Constitutional Review* 4, No. 2 (2018).

³ Tri Sulistyowati, M. Imam Nasef, dan Ali Ridho, *Laporan Penelitian: Constitutional Compliance atas Putusan Mahkamah Konstitusi oleh Lembaga-Lembaga Negara*, (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara Mahkamah Konstitusi, 2019), Hlm. 12-13.

⁴ Hans Kelsen, "The nature and development of constitutional adjudication", dalam Lars Vinx (Ed.), *The Guardian of the Constitution: Hans Kelsen and Carl Schmitt on the Limits of Constitutional Law*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), Hlm. 44-45.

sebagai penafsir terakhir dari konstitusi yang paling berwenang menentukan nasib suatu UU.⁵ Dalam pendekatan ini institusi-institusi politik ditempatkan sebagai *the final interpreter* (penafsir terakhir) dari teks konstitusi, sehingga dalam pendekatan ini dimungkinkan bagi pembentuk UU untuk menerima atau menolak tafsiran atas konstitusi yang dikeluarkan pengadilan.⁶ Menurut pengagas *weak-form review* yaitu Mark Tushnet, pendekatan ini sangat tepat untuk diterapkan dalam proses pengujian UU yang terkait dengan kasus-kasus hak ekonomi dan sosial, atau kasus lainnya yang terkait dengan penggunaan anggaran negara,⁷ sebab menurutnya dalam perkara-perkara jenis ini, pembentuk UU (pemerintah dan legislatif) merupakan pihak yang lebih mengetahui kebutuhan yang ada dalam suatu masyarakat, sehingga sudah seharusnya pengalokasian anggaran negara ditentukan mereka dan bukan pengadilan konstitusi.

Dalam tulisan ini sendiri, penulis akan memperlihatkan mengapa teknik *weak-form review* jauh lebih efektif digunakan oleh MK khususnya untuk membuat pembentuk UU menindaklanjuti putusannya, dengan mengambil contoh beberapa putusan MK yang masuk kategori *weak-form review* dan ditindaklanjuti oleh pembentuk UU.

B. Metode Penelitian

Tulisan ini mengkombinasikan Metode normatif-doktrinal dengan pendekatan kon-

tekstual. Metode doktrinal digunakan untuk menganalisis peraturan perundang-undangan khususnya teks konstitusi, serta untuk mengkaji bagaimana putusan-putusan MK yang memiliki masalah terkait penegakkannya oleh pembentuk UU diputuskan. Lewat analisis tersebut maka hendak diketahui apakah terdapat karakteristik khusus dari putusan-putusan MK yang substansinya tidak dipatuhi oleh pembentuk UU, sehingga kemudian dapat dicari metode yang tepat oleh MK untuk membuat putusannya dapat berlaku secara efektif (ditaati pembentuk UU). Selain menganalisis putusan-putusan yang dihasilkan MK, tulisan ini juga akan menggunakan pendekatan kontekstual yang melihat seperti apa faktor politik dan sosial yang mempengaruhi institusi politik untuk mematuhi atau tidak mematuhi putusan MK, tujuannya untuk mengetahui secara lebih komprehensif alasan mengapa terdapat putusan MK yang tidak ditaati pembentuk UU.

Digunakannya pendekatan kontekstual yang melihat aspek sosial dan politik ini didukung pula oleh pendapat Ran Hirschl seorang professor hukum tata negara asal Toronto, Kanada. Menurut Hirschl studi hukum tata negara saat ini sudah tak dapat dilepaskan dari pengaruh ilmu sosial apalagi dalam konteks putusan hakim, sebab meski hakim memutus perkara berdasarkan doktrin-doktrin hukum, tetapi tidak bisa dimungkiri bahwa pola putusan mereka pasti

⁵ Mark Tushnet, "Relation Between Political Constitutionalism and the Weak-Form Review", *German Law Journal* 14, No. 12 (2013).

⁶ Mark Tushnet dan Rosalind Dixon, "Weak-form review and its constitutional relatives: An Asian perspective", dalam Rosalind Dixon dan Tom Ginsburg (Eds.), *Comparative Constitutional Law in Asia*, (Cheltenham: Edward Elgar, 2014), Hlm. 102.

⁷ Mark Tushnet, *Weak Courts, Strong Rights Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*, (Princeton: Princeton University Press, 2008), xi.

akan dipengaruhi konteks politik yang ada di sekitarnya.⁸

C. Pembahasan

1. Kepatuhan Pembentuk UU Terhadap Putusan MK

Secara yuridis, putusan MK bersifat final dan mengikat, maksud dari dua terminologi tersebut menurut UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) adalah bahwa putusan MK langsung mengikat tatkala putusan tersebut diucapkan dan tidak ada langkah hukum yang dapat dilakukan selepas putusan tersebut dibuat. Selain bersifat final dan mengikat, secara teoritis putusan MK juga memiliki karakter *declaratoir constitutive*, yang artinya ketika mengucapkan suatu putusan maka hakim MK sedang menyatakan apa yang menjadi hukum, dan bukan melakukan penghukuman, maka itu ketika MK menyatakan suatu UU tidak mengikat, putusan tersebut akan menciptakan keadaan hukum yang baru.⁹

Meski menjelaskan jika putusan MK bersifat final dan mengikat serta menimbulkan akibat hukum yang baru bagi suatu sistem hukum, tetapi baik itu UUD 1945 maupun UU MK sama sekali tidak menyebutkan secara tegas bahwa pembentuk UU (DPR dan Presiden) harus menaati putusan tersebut.¹⁰ Hanya saja seperti dijelaskan Simon Butt, secara implisit sebenarnya terdapat beberapa alasan konstitusional yang membuat pemerintah dan DPR wajib menaati putusan MK.

Pertama, menurut Butt Pasal 4 UUD 1945 menghendaki Presiden menjalankan kekuasaan pemerintah negara sesuai dengan UUD 1945; *Kedua*, ketika seseorang dilantik sebagai Presiden, ia harus mengucapkan sumpah yang isinya adalah janji untuk memegang teguh konstitusi; *Ketiga*, Pasal 1 Aturan Peralihan UUD 1945 juga menyatakan jika "segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut UUD ini", yang berarti pembentuk UU harus menjamin jika produk hukum yang dihasilkannya tidak akan bertentangan dengan norma UUD 1945.¹¹ Karena DPR dan Presiden sebagai pembentuk UU diwajibkan untuk patuh pada konstitusi, maka menurut Butt mereka wajib untuk patuh pada putusan MK dalam proses pengujian UU, sebab putusan MK tersebut dibentuk berdasarkan kewenangan yang diberikan konstitusi.¹²

Walaupun secara implisit telah ada landasan konstitusional untuk menaati putusan MK, tetapi harus diingat bahwa putusan yang dibentuk MK memiliki perbedaan karakter dengan putusan yang dibentuk lembaga peradilan lain (pengadilan perdata atau pidana). Contohnya putusan MK tidak memberi hak kepada pemohon untuk meminta putusan MK dilaksanakan, sebab tidak ada lembaga eksekutorial yang bertugas menegakkannya, demikian pula tidak ada ancaman sanksi yang serius jika putusan MK tidak dilaksanakan oleh lembaga

⁸ Ran Hirschl, *Comparative Matters: The Renaissance of Comparative Constitutional Law*, (Oxford: Oxford University Press, 2014), Hlm. 166.

⁹ Denny Indrayana dan Zainal Arifin Mochtar, "Komparasi Sifat Mengikat Putusan Judicial Review Mahkamah Konstitusi dan Pengadilan Tata Usaha Negara", *Jurnal Mimbar Hukum* 19, No.3 (2007): 439.

¹⁰ Simon Butt, *The Constitutional Court dan Democracy in Indonesia*, (Leiden: Brill, 2015), Hlm. 69.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

lain yang bertugas melaksanakan norma UU.¹³ Maka itulah dalam perkara pengujian UU, pelaksanaan putusan MK hanya bergantung pada kehendak baik dari para pembentuk UU serta organ pelaksana UU untuk menaati atau menindaklanjutinya.

Situasi inilah yang kemudian menimbulkan persoalan, yang mana banyak dari putusan MK dalam perkara pengujian UU tidak ditindaklanjuti oleh pembentuk UU. Penelitian yang dilakukan Tri Sulistyowati dan kawan-kawan pada tahun 2018 misalnya, menemukan jika sepanjang tahun 2013-2018

saja terdapat 30 putusan MK dalam perkara pengujian UU yang tidak dipatuhi atau hanya dipatuhi sebagian oleh pembentuk atau pelaksana UU.¹⁴ Dengan rincian terdapat 11 (sebelas) putusan perkara pengujian UU yang substansinya mengharuskan pembentuk UU untuk merevisi atau membentuk UU baru, namun pembentuk UU menolak menindaklanjutinya. Tabel di bawah ini menggambarkan secara rinci putusan-putusan MK selama tahun 2013-2018 yang tidak dipatuhi pembentuk UU beserta bentuk ketidapatuhannya:

No.	Nomor Putusan	Jenis Ketidapatuhan
1	Putusan No. 79/PUU-XII/2014	Pembentuk UU hanya mematuhi sebagian dalam revisi UU
2	Putusan No. 76/PUU-XII/2014	Pembentuk UU hanya mematuhi sebagian dalam revisi UU
3	Putusan No. 10/PUU-XV/2017	Pembentuk UU tidak merevisi UU yang substansinya dibatalkan
4	Putusan No. 39/PUU-XIV/2016	Pembentuk UU tidak merevisi UU yang substansinya dibatalkan
5	Putusan No. 82/PUU-XII/2014	Pembentuk UU merevisi UU yang substansinya dibatalkan, namun revisinya tidak mengindahkan putusan MK
6	Putusan No. 83/PUU-XI/2013	Pembentuk UU tidak mengindahkan putusan MK dalam UU penggantinya
7	Putusan No. 3/PUU-XI/2013	Pembentuk UU tidak merevisi UU sesuai putusan MK
8	Putusan No. 1/PUU-XI/2013	Pembentuk UU tidak merevisi UU sesuai putusan MK
9	Putusan No. 27/PUU-XI/2013	Pembentuk UU tidak merevisi UU sesuai putusan MK
10-11	Putusan No. 82/PUU-XI/2013 dan Putusan No. 3/PUU-XII/2014	Pembentuk UU tidak mengindahkan putusan MK dalam UU penggantinya

(Sumber: Data Diolah dari temuan Tri Sulistyowati Et. Al (2019).

¹³ Indrayana dan Mochtar, *Op. Cit*, Hlm. 442.

¹⁴ Sulistyowati, Nasef, dan Ridho, *Op. Cit*, Hlm. 12-13.

Data di atas memperlihatkan bagaimana bentuk-bentuk ketidakpatuhan yang biasa dilakukan pembentuk UU terhadap putusan MK selama rentang waktu 2013-2018. Di luar ketidakpatuhan yang terjadi selama jangka waktu tersebut, perlu digarisbawahi jika ketidakpatuhan atas putusan MK sudah sering dilakukan oleh institusi-institusi politik yang bertugas membentuk UU (Presiden dan DPR) bahkan semenjak MK pertama kali berdiri.

Dalam bukunya, Stefanus Hendrianto mencatat bila gejala ketidakpatuhan terhadap putusan MK oleh institusi politik sudah dimulai semenjak tahun 2004 atau setahun pasca berdirinya MK, khususnya pada putusan nomor 002/PUU-I/2003.¹⁵ Dalam putusan yang terkait dengan pengujian atas UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi ini, MK membatalkan ketentuan dalam UU tersebut yang mengatur bahwa harga bahan bakar minyak dan gas bumi harus disesuaikan dengan mekanisme pasar, di putusannya MK menegaskan bahwa sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945 pemerintahlah yang seharusnya menentukan harga bahan bakar minyak dan gas bumi, bukan mekanisme pasar.¹⁶

Tak lama setelah dikeluarkannya putusan ini pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2005 yang salah satu isinya menegaskan jika harga bahan bakar minyak dan gas mengikuti mekanisme pasar. Suatu bentuk ketidakpatuhan terhadap putusan MK, bahkan Ketua MK saat itu Jimly Asshiddiqie sampai menyurati Presiden untuk

mengingatkannya bahwa pemerintah tidak dapat lagi menjadikan ketentuan dalam UU Nomor 22 Tahun 2001 yang mengharuskan harga bahan bakar minyak dan gas bumi untuk mengikuti mekanisme pasar sebagai acuan dalam membentuk peraturan presiden sebagai akibat dari putusan MK.¹⁷

Selain kasus di atas, kasus yang cukup menyita perhatian mengenai ketidakpatuhan lembaga politik terhadap putusan MK juga bisa dilihat dalam serangkaian kasus yang diputus MK pada tahun 2006 sampai 2009, terkait dengan anggaran pendidikan. Hal ini bermula ketika pada tahun 2006, MK dalam Putusan Nomor 26/PUU-III/2005 menerima permohonan Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI) untuk menguji UU Nomor 13 Tahun 2005 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2006, khususnya ketentuan yang menentukan jika anggaran pendidikan adalah 9,1% dari total anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) tahun 2006.¹⁸ Dalam putusannya MK sepakat untuk menyatakan jika pengalokasian anggaran pendidikan sebesar 9.1% bertentangan dengan semangat UUD 1945, terutama Pasal 31 UUD 1945 yang menentukan jika pemerintah wajib mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBN. Namun, MK menolak untuk membatalkan UU APBN 2006, dan hanya memberi saran kepada pemerintah untuk mengalokasikan surplus/pendapatan yang diterima negara untuk meningkatkan anggaran pendidikan.¹⁹

¹⁵ Stefanus Hendrianto, *Law and Politics of Constitutional Court: Indonesia and the Search for Judicial Heroes*, (New York: Routledge, 2018), Hlm. 86.

¹⁶ Lihat Putusan MK Nomor 002/PUU-I/2003.

¹⁷ Hendrianto, *Op. Cit*, Hlm. 87.

¹⁸ Putusan MK Nomor 26/PUU-III/2005.

¹⁹ *Ibid*, Hlm. 86.

Sayangnya pemerintah sampai berakhirnya tahun anggaran 2006 menolak mengikuti saran MK.²⁰

Masalah tidak dipenuhinya kewajiban mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar 20% dilanjutkan lagi pada tahun anggaran 2007, kali ini pembentuk UU hanya mengalokasikan 11,6% dari APBN untuk anggaran pendidikan. Dan sekali lagi PGRI memohon MK untuk membatalkan APBN, khususnya UU APBN 2007. Dalam putusan bernomor 26/PUU-IV/2006, MK seperti dalam putusan sebelumnya menerima argumen pemohon, namun sebagaimana putusan sebelumnya mereka tetap menolak untuk membatalkan UU APBN 2007, dengan alasan pengalokasian anggaran pendidikan sebesar 20% merupakan kewajiban pembentuk UU, maka itulah dalam putusan ini MK hanya mendorong pembentuk UU untuk merevisi UU APBN 2007.²¹ Sayangnya seperti dalam putusan MK sebelumnya, pembentuk UU tidak merespon saran yang diberikan MK untuk memenuhi kewajiban konstitusionalnya.²²

Klimaks dari polemik mengenai anggaran pendidikan ini kemudian berujung pada Putusan Nomor 13/PUU-VI/2008. Pada putusan yang dimohonkan kembali oleh PGRI ini, MK diminta membatalkan APBN 2008, sebab seperti tahun-tahun sebelumnya, APBN ini gagal memenuhi kewajiban mengalokasikan 20% anggaran untuk persoalan pendidikan (APBN 2008 hanya mengalokasikan 15,6%).

Pada putusan ini, MK menegaskan bila mereka masih membiarkan UU APBN 2008 untuk tetap berlaku hingga akhir masa anggarannya, akan tetapi jika pembentuk UU tidak mengindahkan kewajiban konstitusionalnya dalam Pasal 31 UUD 1945 selayaknya yang terjadi pada kasus-kasus sebelumnya, maka APBN 2009 akan otomatis inkonstitusional dan tidak berlaku.²³ Putusan MK ini pada akhirnya memaksa pemerintah dan DPR untuk menaati kewajiban konstitusionalnya mengalokasikan anggaran pendidikan sebanyak 20% dari APBN, dalam APBN 2009.²⁴

Walaupun pada akhirnya pembentuk UU terpaksa menaati putusan MK tahun 2008 dalam polemik mengenai anggaran pendidikan, namun polemik ini tak bisa dikatakan berakhir dengan baik. Alasannya – seperti dicatat Hendrianto dalam bukunya – putusan ini kemudian menimbulkan reaksi keras dari pembentuk UU, dimana pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, terutama melalui Wakil Presiden Jusuf Kalla, mendorong beberapa hakim MK yang dipilihnya untuk menggulingkan Jimly Asshiddiqie dari posisi Ketua MK dalam proses pemilihan Ketua MK baru pada tanggal 20 Agustus tahun 2008, atau seminggu setelah Putusan Nomor 13/PUU-VI/2008 diucapkan,²⁵ sebab mereka merasa MK di bawah kepemimpinan Jimly telah bertindak terlalu jauh mengintervensi kekuasaan pemerintah dan DPR menentukan anggaran negara.

²⁰ Hendrianto, *Op. Cit*, Hlm. 115.

²¹ *Ibid*, Hlm. 115.

²² *Ibid*.

²³ *Ibid*.

²⁴ Lihat Direktorat Jenderal Anggaran, "Anggaran Pendidikan dalam APBN 2009", Kementerian Keuangan Republik Indonesia, (1 Desember. 2008), <http://www.anggaran-old.kemenkeu.go.id/dja/edef-konten-view.asp?id=565> (diakses 27 Februari, 2022)

²⁵ Hendrianto, *Op. Cit*, Hlm. 157-159.

2. Akar Masalah Ketidakpatuhan terhadap Putusan MK

Salah satu pertanyaan utama yang muncul dari masalah-masalah yang telah dibahas pada bagian sebelumnya ialah, mengapa institusi-institusi politik yang berwenang membentuk UU (Presiden dan DPR) tidak mau mematuhi putusan MK dalam perkara pengujian UU? Apa sebenarnya yang memotivasi mereka untuk tidak mematuhi putusan MK?

Pertanyaan ini sulit untuk dijawab, mengingat pembentuk UU, baik itu DPR atau Presiden pasti memiliki motivasi yang berbeda-beda tatkala menolak mematuhi putusan MK. Namun, pendapat dari Stephen Gardbaum berikut ini mungkin dapat membantu menjelaskan latar belakang mengapa institusi politik tak mau mematuhi putusan MK. Menurut Gardbaum masalah umum bagi pengadilan konstitusi di negara-negara yang baru saja bertransisi ke demokrasi adalah relasi antara institusi tersebut dengan lembaga-lembaga politik yang bertugas membentuk UU (eksekutif dan legislatif), di mana menurutnya *tension* atau konflik rentan terjadi antara pengadilan konstitusi dengan pembentuk UU terutama ketika pengadilan konstitusi melaksanakan kewenangannya melakukan *judicial review*.²⁶ Apalagi jika mereka menjalankan kewenangannya tersebut lewat cara memutus tradisional atau *strong-form review* yang memosisikan pengadilan konstitusi sebagai penafsir terakhir

atas konstitusi – serta sebagai institusi yang paling berwenang menentukan validitas atas norma legislasi. Metode tersebut sekalipun dapat berfungsi sebagai pembatas kekuasaan yang efektif bagi institusi-institusi politik, namun juga rentan membuat institusi politik memandang pengadilan konstitusi sebagai rival atau oposisi politik mereka dalam proses membentuk UU, khususnya ketika pengadilan banyak membatalkan UU yang mereka buat.²⁷

Pendapat Gardbaum di atas, di dasari oleh beberapa bukti, salah satunya adalah di Hungaria, saat ini MK Hungaria dipandang sebagai *captured court*, atau pengadilan konstitusi yang sudah dilemahkan oleh pemerintahan Perdana Menteri Viktor Orban,²⁸ adapun kondisi tersebut tidak semata-mata muncul, hal itu disebabkan karena MK Hungaria yang dianggap terlalu agresif dengan banyak membatalkan UU pada masa Ketua MK pertamanya, László Sólyom,²⁹ akibatnya ketika Viktor Orban dengan Partai Fidesz-nya berhasil mengkonsolidasikan kekuasaan dan menguasai mayoritas kursi di Parlemen, mereka pun berupaya melemahkan kedudukan MK Hungaria dengan melemahkan wewenangnya serta mengisi keanggotaannya dengan hakim-hakim yang loyal terhadap pemerintahannya.³⁰

Dalam konteks Indonesia, kekhawatiran Gardbaum akan munculnya *tension* atau konflik antara pengadilan konstitusi tatkala melakukan *judicial review* dengan institusi

²⁶ Stephen Gardbaum, "Are Strong Constitutional Courts Always a Good Thing for New Democracies?", *Columbia Journal of Transnational Law* 53 (2015): 306.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Kriszta Kovacs dan Kim Lane Scheppele, "The fragility of an independent judiciary: Lessons from Hungary and Poland—and the European Union", *Communist and Post-Communist Studies* 51, Issue 3 (2018): 7-8.

²⁹ Lihat John W. Schieman, "Explaining Hungary's powerful Constitutional Court: a bargaining approach", *European Journal of Sociology* 42, no. 2 (2001).

³⁰ Kovacs dan Scheppele, *Op. Cit.*

politik sebenarnya telah terbukti dalam polemik mengenai anggaran pendidikan yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya. Saat itu, langkah pemerintah dan DPR menolak mematuhi putusan MK hingga berujung pada upaya menjatuhkan Jimly Asshiddiqie dari posisi Ketua MK muncul tatkala mereka merasa MK sudah terlibat terlalu jauh dalam proses penetapan anggaran – dengan mengancam akan membatalkan APBN yang hendak mereka buat – hal ini merupakan bukti jika institusi-institusi politik kerap memandang MK sebagai rival politiknya dalam proses membentuk UU.

Langkah pembentuk UU yang memposisikan MK sebagai rival sehingga kerap membuat mereka tidak mau mematuhi putusannya tersebut tidak dapat dilepaskan dari kultur politik yang ada di Indonesia. Patut diingat jika eksistensi MK sesungguhnya masih relatif baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, institusi ini baru muncul selepas Indonesia bertransisi ke demokrasi dan mengamandemen konstitusinya pada tahun 1999 sampai 2002. Sebelum bertransisi ke demokrasi, selama hampir 40 tahun (1959-1998) Indonesia berada di bawah kekuasaan dua rezim otoritarian yang kerap mengintervensi cabang kekuasaan kehakiman, bahkan menempatkan institusi-institusi pengadilan di bawah kekuasaan lembaga-lembaga politik.³¹

Contohnya bisa dilihat pada masa Demokrasi Terpimpin (1959-1966), saat itu Presiden Soekarno yang kerap mengutip adagium *'Met juristen kan je revolutie maken'* (orang hukum susah diajak melakukan revolusi),³² memposisikan institusi pengadilan di bawah pemerintah dengan memposisikan hakim sebagai pegawai negeri, menjadikan Ketua Mahkamah Agung (MA) sebagai Menteri dari kabinetnya, serta mengundang UU Nomor 19 Tahun 1964 yang memberi Presiden kekuasaan untuk mengintervensi setiap proses pengadilan dengan dalih "kepentingan revolusi".³³ Meski tidak seekstrem seperti pada masa Demokrasi Terpimpin, tetapi kebijakan yang menempatkan pengadilan di bawah eksekutif kemudian dilanjutkan pada masa Orde Baru (1966-1998) yang kembali menempatkan institusi pengadilan di bawah eksekutif lewat pemosisian Kementerian Kehakiman sebagai institusi yang bertanggungjawab mengatur urusan promosi dan gaji hakim,³⁴ situasi tersebut membuat di masa Orde Baru putusan pengadilan dapat diintervensi oleh pemerintah seperti diperlihatkan pada kasus Kedung Ombo.³⁵

Walau kemudian Indonesia telah bertransisi ke demokrasi pada tahun 1998, dan reformasi peradilan – termasuk di dalamnya upaya memperkuat independensi

³¹ Lihat Sebastian Pompe, *The Indonesian Supreme Court: A Study of Institutional Collapse*, (Ithaca: Cornell Southeast Asia Program, 2005).

³² M. Yasin, "Pengacara di Pinggiran Revolusi, di Pusaran Reformasi", Hukumonline, (15 Oktober, 2014), <https://www.hukumonline.com/berita/a/pengacara-di-pinggiran-revolusi--di-pusaran-reformasi-lt543e8d060c195> (diakses 28 Februari 2022).

³³ Lihat Daniel S. Lev, *Judicial Authority and the Struggle for an Indonesian Rechtsstaat*, *Law & Society Review* 13 (1978): 50; Lihat juga Benjamin H. Tahyar, *Patrimonialism, Power and The Politics of Judicial Reform in Post-Soeharto Indonesia: An Institutional Analysis*, (Disertasi: School of Oriental and African Studies University of London, 2012), Hlm. 33.

³⁴ Lev, *Op. Cit.*, Hlm.

³⁵ Pompe, *Op. Cit.*, Hlm. 149-152.

pengadilan – telah menjadi salah satu agenda utama dari transisi tersebut,³⁶ namun tidak bisa dimungkiri bahwa institusi-institusi politik masih memiliki paradigma yang kurang menghormati kedudukan institusi pengadilan. Hal ini disebabkan, mayoritas institusi politik masih diisi oleh tokoh-tokoh yang memulai kariernya di masa Orde Baru atau telah membangun jaringan bisnisnya sejak masa tersebut.³⁷ Karena itulah, bisa dipahami bila kemudian institusi-institusi politik Indonesia tidak bisa menerima ketika mereka melihat adanya satu institusi baru yang dapat membatalkan produk hukum yang mereka buat,³⁸ apalagi sebelum MK didirikan, UU sebagai produk hukum yang dibuat Presiden dan DPR tidak dapat diuji sama sekali oleh pengadilan.

3. Mendorong Penerapan *Weak-Form Review* oleh Mahkamah Konstitusi

Beranjak dari kondisi tersebut, maka dalam bagian ini penulis hendak mendorong digunakannya metode *weak-form review* oleh MK dalam membuat putusannya. Alasannya,

seperti yang telah dijelaskan secara panjang lebar dalam bab sebelumnya, akar dari ketidakpatuhan atas putusan MK, disebabkan karena institusi-institusi politik yang bertugas membentuk UU seringkali melihat MK sebagai rival mereka dalam proses membentuk UU.

Akibat dari rivalitas ini, selain pembentuk UU kerap tidak mau mematuhi putusan yang dibuat oleh MK, dalam beberapa kesempatan kondisi itu juga dapat mendorong pembentuk UU untuk berupaya melemahkan kedudukan MK apabila mereka merasa MK telah bertindak di luar batas, hal ini bisa dilihat pada polemik yang terjadi di tahun 2008 ketika institusi-institusi politik bekerjasama agar Jimly Asshiddiqie tidak dipilih kembali sebagai Ketua MK,³⁹ atau yang lebih ekstrem seperti di tahun 2011, tatkala DPR dan Presiden mengundang UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang isinya berusaha melemahkan kewenangan MK sebagai respon atas putusan-putusan MK yang dipandang terlalu sering membatalkan UU yang dibentuk DPR,⁴⁰ beruntung pada

³⁶ Melissa Crouch, "The Judicial Reform Landscape in Indonesia Innovation, Specialisation and the Legacy of Dan S. Lev", dalam Melissa Crouch (Ed.), *The Politics of Court Reform: Judicial Change and Legal Culture in Indonesia*, (Cambridge, Cambridge University Press, 2019), Hlm. 4.

³⁷ Jeffrey A. Winters, "Oligarchy and Democracy in Indonesia", *Indonesia* 96, No. 11 (2013): 18-19.

³⁸ Semasa amandemen UUD 1945, ketika merumuskan wewenang MK memang terdapat banyak politisi, khususnya anggota-anggota MPR yang mempertanyakan legitimasi MK dalam membatalkan UU, sebab mereka melihat kewenangan tersebut seakan-akan membuat kedudukan MK menjadi lebih tinggi dari DPR sebagai pembentuk UU. Lihat pendapat Dimiyati Hartono dalam Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), Hlm. 587.

³⁹ Dalam bukunya, Stefanus Hendrianto menjelaskan bahwa Jimly Asshiddiqie mencurigai bila pemerintahan SBY melalui Wakil Presiden Jusuf Kalla mendorong beberapa Hakim Konstitusi untuk tidak memilih Jimly sebagai Ketua MK untuk kedua kalinya. Dugaan ini menurut Stefanus dibuktikan dengan pengakuan Mahfud MD dalam bukunya [Lihat Rita Triana Budiarti, *On the Record: Mahfud di Balik Putusan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2010).] bahwa Wakil Presiden Jusuf Kalla memang memintanya untuk maju dalam pemilihan Ketua MK menghadapi Jimly. Tak cuma itu, Hakim Abdul Mukhtie Fadjar yang saat itu menjabat juga mengakui dalam bukunya [Lihat A. Mukhtie Fadjar, *2037 Hari Mengawal Konstitusi*, (Malang: In-Trans Publishing, 2010), Hlm. 16-19.] apabila orang dekat Wakil Presiden Jusuf Kalla – Hamid Awaludin – membujuknya untuk memilih Mahfud dalam proses pemilihan Ketua MK baru. Hendrianto, *Op. Cit*, Hlm. 176-177.

⁴⁰ *Ibid*, Hlm. 171.

tahun 2011 MK masih dapat membatalkan UU Nomor 8 Tahun 2011, karena saat itu konstelasi politik yang ada di DPR sangat terfragmentasi, yang mana tidak ada satu partai politik yang benar-benar mampu mendominasi DPR sehingga pembentuk UU pun kesulitan untuk merespon kembali putusan MK yang membatalkan UU yang dibentuknya.⁴¹

Sementara, kelebihan utama dari *weak-form review* menurut Gardbaum adalah karena metode ini dianggap mampu meminimalisir potensi munculnya konflik antara pengadilan konstitusi dengan pembentuk UU,⁴² alasannya dalam metode ini ketika pengadilan konstitusi memutuskan bahwa suatu UU inkonstitusional atau bertentangan dengan konstitusi, maka pengadilan tidak langsung akan membatalkan UU tersebut, melainkan mereka mengembalikan keputusan akhir untuk meresponnya kepada pembentuk UU, entah apakah nantinya pembentuk UU akan merevisi UU tersebut sesuai dengan saran pengadilan ataukah tidak.⁴³ Dengan memberi legislatif keputusan akhir untuk merespon putusan pengadilan konstitusi, maka metode ini dianggap mampu mengurangi potensi munculnya perasaan tersaingi dalam diri pembentuk UU, sebaliknya mereka justru akan lebih melihat pengadilan konstitusi sebagai rekan dalam proses legislasi.

Dengan karakternya yang membuka kesempatan bagi institusi-institusi politik dan pengadilan konstitusi untuk saling "berdialog" mengenai konstitusionalitas UU, maka tidak

bisa dimungkiri bila metode memutus model ini sesungguhnya jauh lebih kompatibel dengan budaya politik Indonesia yang terdapat dalam Pancasila, khususnya yang menekankan prinsip "musyawarah-mufakat" dalam proses pengambilan keputusan yang dilakukan institusi-institusi politik seperti DPR,⁴⁴ dimana dalam musyawarah-mufakat tidak dikenal adanya mayoritas-minoritas serta pihak yang menang atau kalah dalam proses pengambilan keputusan, sebab sebuah keputusan diambil dengan terlebih dahulu melakukan dialog atau deliberasi antara semua pihak yang terlibat, untuk mencapai konsensus atau kesepakatan bersama (*unanimous decision*).⁴⁵ Dalam putusan berkarakter *weak-form review*, adanya proses dari pengadilan konstitusi untuk mengembalikan keputusan akhir untuk merespon suatu UU yang dinyatakan inkonstitusional kepada institusi-institusi politik secara tidak langsung menunjukkan adanya dialog antara pembentuk UU dengan pengadilan konstitusi sebab proses tersebut memberikan kebebasan kepada pembentuk UU untuk memaknai apa yang diinginkan oleh pengadilan dalam putusannya, jika kemudian pembentuk UU sepakat dengan putusan pengadilan konstitusi lalu memutuskan merevisi UU yang dinyatakan inkonstitusional oleh pengadilan tersebut lewat cara yang mereka inginkan, maka hal itu menunjukkan termanifestasikannya elemen tertinggi dari prinsip musyawarah-mufakat yakni konsensus.

⁴¹ Roux dan Siregar, *Op. Cit*, Hlm. 13.

⁴² Gardbaum, *Op. Cit*, Hlm. 311-312.

⁴³ Tushnet, *Op. Cit* (2013), Hlm. 2250.

⁴⁴ Lihat UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁴⁵ Lihat Koichi Kawamura, "Consensus and Democracy in Indonesia: Musyawarah-Mufakat Revisited", *Institute of Developing Economies Discussion Paper*, No. 308 (September 2011): 4.

Penjelasan di atas telah memperlihatkan bagaimana secara teoritis penggunaan metode *weak-form review* berpotensi untuk membuat putusan MK lebih dipatuhi oleh pembentuk UU, terutama karena sifat dari putusan model ini yang meminimalisir munculnya konflik antara pengadilan konstitusi dengan pembentuk UU serta karakternya yang sesuai dengan budaya politik Indonesia yang mengutamakan konsensus. Namun, di luar alasan-alasan teoritis tersebut, tulisan ini juga hendak memberikan justifikasi secara praktis bila metode *weak-form review* memang berpotensi membuat putusan MK lebih dipatuhi pembentuk UU di Indonesia. Perlu dipahami bahwa selama hampir 20 tahun berdirinya (sejak 2003), MK telah membuat beberapa putusan yang masuk dalam kategori *weak-form review*. Dalam bagian berikutnya akan diperlihatkan bagaimana penggunaan metode *weak-form review* nyatanya mampu membuat putusan MK untuk lebih dipatuhi pembentuk UU, lewat dua putusan yang terbukti telah atau akan dipatuhi oleh pembentuk UU, adapun putusan-putusan tersebut adalah:

a. Putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang UU KPK

Kasus ini bermula dari permohonan yang diajukan dua komisioner Komisi Pemilihan Umum Nazaruddin Sjamsuddin dan Mulyana W. Kusumah, yang didakwa korupsi oleh Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor). Dalam permohonannya, kedua pemohon mempermasalahkan kondisi saat itu terkait adanya dualisme dalam penanganan perkara-

perkara yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi, di mana kasus korupsi dapat di tangani oleh pengadilan umum maupun pengadilan tipikor. Menurut pemohon kondisi tersebut bertentangan dengan jaminan terhadap prinsip persamaan kedudukan di hadapan hukum yang terdapat dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, sebab kedua pengadilan tersebut menggunakan standar yang berbeda dalam menangani perkara.⁴⁶ Contohnya, dalam pengadilan tipikor tidak dikenal adanya prosedur untuk menghentikan proses penuntutan apabila terdapat kekurangan alat bukti, begitu pula dalam pengadilan tipikor tidak dikenal mekanisme praperadilan karena pengadilan ini oleh UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mengharuskan proses pengadilan dilakukan secara cepat dalam 90 hari.⁴⁷

Dalam putusannya MK menerima permohonan pemohon terkait kedudukan pengadilan tipikor dan menyatakan ketentuan mengenai pengadilan tipikor yang ada dalam UU Nomor 30 Tahun 2002 inkonstitusional karena menimbulkan perbedaan perlakuan antara terdakwa yang ditangani di pengadilan negeri dengan pengadilan tipikor. Hanya saja dalam kasus ini MK tidak serta merta memutuskan untuk langsung membatalkan UU KPK, dengan mempertimbangkan munculnya ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) dalam upaya memberantas korupsi bila UU ini dibatalkan,⁴⁸ maka MK memberi tenggat waktu 3 (tiga) tahun bagi pembentuk UU untuk memperbaiki legislasi terkait status pengadilan tipikor.⁴⁹

⁴⁶ Hendrianto, *Op. Cit*, Hlm. 116.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, Hlm. 286.

⁴⁹ *Ibid.*, Hlm. 289.

Putusan ini tentu saja merupakan contoh penerapan metode *weak-form review*, sebab dalam putusan tersebut MK tidak menempatkan diri sebagai pihak terakhir yang berhak menentukan validitas suatu norma, melainkan menyerahkannya kepada DPR dan Presiden sebagai pembentuk UU. Menariknya, dalam jangka waktu 3 tahun tersebut pembentuk UU kemudian merespon putusan MK tersebut dengan mengundangkan UU No. 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, yang isinya memungkinkan pengadilan tipikor untuk mengadili kasus yang diajukan penuntut umum dari Kejaksaan dan KPK (tak lagi hanya menerima kasus yang penuntutannya hanya oleh KPK), dengan demikian masalah dualisme penanganan kasus korupsi sudah tidak ada lagi,⁵⁰ dan pembentuk UU bisa dibilang patuh kepada putusan MK.

b. Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang UU Cipta Kerja

Satu kasus lainnya yang juga menunjukkan bila penggunaan metode *weak-form review* berpotensi meningkatkan tingkat kepatuhan pembentuk UU adalah sebuah kasus yang baru saja diputus oleh MK pada akhir tahun lalu, yakni Putusan MK terkait Pengujian Formil atas UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja). Dalam kasus ini pemohon meminta UU Cipta Kerja untuk dibatalkan dengan alasan UU tersebut inkonstitusional sebab proses pembentukannya dilakukan secara tergesa-gesa, tidak transparan kepada

publik, serta tidak berkesesuaian dengan prosedur yang terdapat dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam putusannya, MK menerima permintaan pemohon dan menyatakan bahwa UU Cipta Kerja inkonstitusional karena proses pembentukannya tidak dilakukan berdasarkan beberapa asas yang terdapat dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, terutama asas kejelasan rumusan,⁵¹ sebab menurut MK UU ini dibentuk dengan metode omnibus yang selain tidak diakui dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga berimplikasi kepada nasib puluhan UU lainnya tanpa memberi kejelasan apakah nantinya status UU yang terpengaruh tersebut akan dicabut atau tetap berlaku.⁵²

Hanya saja meski menyatakan bila UU Cipta Kerja inkonstitusional, tetapi dalam putusannya MK menolak membatalkan UU ini, dan justru memberi tenggat waktu 2 tahun kepada pembentuk UU untuk mengulang kembali proses pembentukannya agar sesuai dengan prosedur pembentukan legislasi yang digariskan UU Nomor 12 Tahun 2011, MK juga memberi kesempatan bagi pembentuk UU untuk menciptakan aturan hukum baru yang dapat menjustifikasi penggunaan metode omnibus.⁵³ Terlepas dari berbagai pandangan yang ditunjukkan atas putusan ini, baik itu yang melihatnya sebagai bukti jika MK berhasil mengawasi kinerja pembentuk UU tanpa menimbulkan konflik secara langsung maupun yang mengkritiknya karena MK dinilai

⁵⁰ Asril (Et. Al), *Pengadilan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia Pasca 2009*, (Jakarta: East-West Center dan LeIP, 2021), Hlm. 48.

⁵¹ Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Hlm. 399.

⁵² *Ibid*, Hlm. 407.

⁵³ *Ibid*, Hlm. 413.

gagal menyelamatkan demokrasi Indonesia,⁵⁴ tetapi yang menarik putusan ini mampu menunjukkan bagaimana metode *weak-form review* dapat mendorong pembentuk UU mematuhi putusan MK. Sebab, tak sampai beberapa bulan setelah putusan ini dibuat, Presiden dan DPR langsung bergerak cepat untuk memulai proses revisi UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,⁵⁵ hal ini dimaksudkan khususnya untuk memberi landasan hukum bagi keberadaan omnibus law ketika nantinya proses pembentukan UU ini dilakukan kembali.

Sekalipun saat ini revisi terhadap UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan masih berjalan dan pengulangan proses pembentukan UU Cipta Kerja belum dilakukan, tetapi terdapat kemungkinan besar pembentuk UU akan menaati putusan MK ini, apalagi DPR juga telah menegaskan bahwa mereka akan merevisi UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan secara cepat agar nantinya mereka dapat segera merespon putusan MK ini.⁵⁶

4. Keterbatasan Klaim

Penjelasan pada bagian sebelumnya menunjukkan bagaimana secara teoritis

maupun praktis, metode *weak-form review* terlihat mampu mendorong pembentuk UU untuk lebih mematuhi putusan MK, sebab metode ini dapat mencegah timbulnya konflik antara pembentuk UU dengan MK.

Walau begitu, dalam bagian ini penulis juga mengakui adanya keterbatasan dari metode *weak-form review*, keterbatasan ini terkait dengan karakter dari metode ini yang memberikan keputusan akhir dalam merespon putusan pengadilan konstitusi kepada pembentuk UU, akibatnya dalam konteks Indonesia, pada beberapa kesempatan ketika MK menggunakan metode ini, pembentuk UU kerap memanfaatkan situasi tersebut untuk tidak mematuhi putusan MK. Konflik antara MK dengan Presiden dan DPR dalam polemik terkait anggaran pendidikan yang terjadi pada tahun 2005 sampai 2008 merupakan contoh di mana metode *weak-form review* gagal membuat pembentuk UU mematuhi putusan MK, khususnya dalam Putusan Nomor 26/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 26/PUU-IV/2006. Dalam kedua putusan itu MK menggunakan metode *weak-form review* karena menolak membatalkan UU APBN 2007 serta 2008, dan hanya memberi saran kepada pembentuk UU untuk menaikkan anggaran

⁵⁴ Lihat Abdurrachman Satrio, "A Strategic Move or a Missed Chance? An Analysis of the Indonesian Constitutional Court Decision on the Omnibus Law on Job Creation", *International Association of Constitutional Law Blog* (17 Februari, 2022), <https://blog-iacl-aidc.org/new-blog-3/2022/2/17/a-strategic-move-or-a-missed-chance-an-analysis-of-the-indonesian-constitutional-court-decision-on-the-omnibus-law-on-job-creation> (diakses 03 Maret, 2022); Lihat juga Stefanus Hendrianto, "The End of the Beginning of Abusive Constitutional Borrowing in Indonesia: On the Suspension Order of the Omnibus Law of Job Creation", *Blog of the International Journal of Constitutional Law* (12 Februari, 2022), <http://www.icconnectblog.com/2022/02/the-end-of-the-beginning-of-abusive-constitutional-borrowing-in-indonesia-on-the-suspension-order-of-the-omnibus-law-of-job-creation/> (diakses 03 Maret, 2022).

⁵⁵ Admin, "Baleg Setujui Revisi UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jadi Inisiatif DPR", *Media Indonesia* (07 Februari, 2022), <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/469812/baleg-setujui-revisi-uu-pembentukan-peraturan-perundang-undangan-jadi-inisiatif-dpr> (diakses 03 Maret, 2022).

⁵⁶ Iqbal Basyari, "Badan Legislasi DPR Kebut Revisi UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", *Kompas* (03 Februari, 2022), <https://www.kompas.id/baca/hukum/2022/02/03/badan-legislasi-dpr-kebut-revisi-uu-pembentukan-peraturan-perundang-undangan> (diakses 03 Maret, 2022).

pendidikan agar sesuai dengan Pasal 31 UUD 1945, yang kemudian tidak diindahkan pembentuk UU.

Meski terbukti pernah tidak dipatuhi oleh pembentuk UU, tetapi penulis tetap memandang metode ini sebagai yang terbaik untuk diterapkan MK. Alasannya, problem dalam relasi antara MK dengan pembentuk UU jauh lebih besar dari sekedar tidak diindahkannya putusan MK, tetapi juga terkait dengan bagaimana Presiden dan DPR menghormati independensi MK, sebab seperti yang sudah dijelaskan pada bagian sebelumnya, institusi politik Indonesia belum memiliki kultur yang menghargai independensi pengadilan sebagai pengaruh dari sistem politik otoritarian yang dahulu lama diberlakukan di Indonesia.

Maka itu jika MK tidak menerapkan metode *weak-form review*, dan memilih untuk memberlakukan *strong-form review* yang memposisikan MK sebagai penafsir terakhir atas konstitusi serta institusi yang paling berhak menentukan validitas suatu UU, bukan tidak mungkin institusi politik tidak hanya akan menolak mematuhi putusannya seperti dalam Perkara Nomor 002/PUU-I/2003 tentang UU Minyak dan Gas Bumi, tetapi juga memicu mereka melakukan tindakan-tindakan yang dapat melemahkan kedudukan MK, seperti ditunjukkan dalam Putusan Nomor 13/PUU-VI/2008 yang merupakan kasus terakhir dalam polemik mengenai anggaran pendidikan, saat itu MK memilih meninggalkan pendekatan *weak-form* yang telah digunakan dalam dua putusan sebelumnya, dan secara agresif langsung menetapkan jika APBN 2009 akan otomatis batal jika pembentuk UU tidak mematuhi putusan mereka. Saat itu, pembentuk UU

langsung meresponnya dengan usaha untuk menggulingkan Jimly Asshiddiqie dari posisi Ketua MK.

D. Penutup

Berkaca dari pembahasan di atas, maka penulis menemukan bahwa akar masalah utama dari ketidakpatuhan pembentuk UU terhadap putusan MK ialah adanya kecenderungan DPR dan pemerintah yang melihat MK dengan kewenangannya melakukan *judicial review* sebagai rival dalam kekuasaannya membentuk UU, pola pikir tersebutlah yang membuat mereka seringkali merasa tidak dapat menerima putusan MK yang membatalkan UU yang telah dibentuknya. Untuk itulah dalam tulisan ini, penulis mendorong agar MK lebih sering memutus perkara pengujian UU dengan metode memutus yang diistilahkan guru besar hukum tata negara asal Universitas Harvard, Mark Tushnet, sebagai *weak-form review*. Alasannya, metode ini selain mampu meminimalisir munculnya konflik antara pembentuk UU dengan MK – yang kemudian dapat mengurangi kemungkinan adanya intervensi dari institusi-institusi politik terhadap independensi MK – juga lebih kompatibel dengan budaya politik Indonesia yang didasarkan pada asas musyawarah-mufakat, sebab metode ini memungkinkan adanya "dialog" antara MK dengan institusi-institusi politik yang berwenang membentuk UU.

Daftar Pustaka

Buku

Asril (Et. Al), *Pengadilan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia Pasca 2009*, (Jakarta: East-West Center dan LeIP, 2021).

- Lars Vinx (Ed.), *The Guardian of the Constitution: Hans Kelsen and Carl Schmitt on the Limits of Constitutional Law*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2015).
- Mark Tushnet, *Weak Courts, Strong Rights Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*, (Princeton: Princeton University Press, 2008).
- Melissa Crouch (Ed.), *The Politics of Court Reform: Judicial Change and Legal Culture in Indonesia*, (Cambridge, Cambridge University Press, 2019).
- Ran Hirschl, *Comparative Matters: The Renaissance of Comparative Constitutional Law*, (Oxford: Oxford University Press, 2014).
- Rosalind Dixon dan Tom Ginsburg (Eds.), *Comparative Constitutional Law in Asia*, (Cheltenham: Edward Elgar, 2014).
- Sebastian Pompe, *The Indonesian Supreme Court: A Study of Institutional Collapse*, (Ithaca: Cornell Southeast Asia Program, 2005).
- Simon Butt, *The Constitutional Court dan Democracy in Indonesia*, (Leiden: Brill, 2015).
- Stefanus Hendrianto, *Law and Politics of Constitutional Court: Indonesia and the Search for Judicial Heroes*, (New York: Routledge, 2018).
- Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010).
- Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian Benjamin H. Tahyar, *Patrimonialism, Power and The Politics of Judicial Reform in Post-Soeharto Indonesia: An Institutional Analysis*, (Disertasi: School of Oriental and African Studies University of London, 2012).
- Björn Dressel, "Megapolitical Cases Before the Constitutional Court of Indonesia Since 2004: An Empirical Study", *Constitutional Review* 4, No. 2 (2018).
- Daniel S. Lev, "Judicial Authority and the Struggle for an Indonesian Rechtsstaat", *Law & Society Review* 13 (1978).
- Denny Indrayana dan Zainal Arifin Mochtar, "Komparasi Sifat Mengikat Putusan Judicial Review Mahkamah Konstitusi dan Pengadilan Tata Usaha Negara", *Jurnal Mimbar Hukum* 19, No.3 (2007).
- Jeffrey A. Winters, "Oligarchy and Democracy in Indonesia", *Indonesia* 96, No. 11 (2013).
- John W. Schiemann, "Explaining Hungary's powerful Constitutional Court: a bargaining approach", *European Journal of Sociology* 42, no. 2 (2001).
- Koichi Kawamura, "Consensus and Democracy in Indonesia: Musyawarah-Mufakat Revisited", *Institute of Developing Economies Discussion Paper*, No. 308 (September 2011).
- Kriszta Kovacs dan Kim Lane Scheppele, "The fragility of an independent judiciary: Lessons from Hungary and Poland—and the European Union", *Communist and Post-Communist Studies* 51, Issue 3 (2018).
- Marcus Mietzner, "Political Conflict Resolution and Democratic Consolidation in Indonesia: The Role of Constitutional Court", *Journal of East Asian Studies* 10 (2010).
- Mark Tushnet, "Relation Between Political Constitutionalism and the Weak-Form Review", *German Law Journal* 14, No. 12 (2013).
- Stephen Gardbaum, "Are Strong Constitutional Courts Always a Good Thing for New Democracies?", *Columbia Journal of Transnational Law* 53 (2015).
- Theunis Roux dan Fritz Siregar, "Trajectories of Curial Power: The Rise, Fall and Partial Rehabilitation of the Indonesian Constitutional Court", *Australian Journal of Asian Law* 16, No. 2 (2016).
- Tri Sulistyowati, M. Imam Nasef, dan Ali Ridho, *Constitutional Compliance atas Putusan Mahkamah Konstitusi oleh Lembaga-Lembaga Negara*, (Laporan Penelitian: Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara Mahkamah Konstitusi, 2019).

Internet

- Abdurrachman Satrio, "A Strategic Move or a Missed Chance? An Analysis of the Indonesian Constitutional Court Decision on the Omnibus Law on Job Creation", *International Association of Constitutional Law Blog* (17 Februari, 2022), <https://blog-iacl-aicd.org/new-blog-3/2022/2/17/a-strategic-move-or-a-missed-chance-an-analysis-of-the-indonesian-constitutional-court-decision-on-the-omnibus-law-on-job-creation> (diakses 03 Maret, 2022).
- Admin, "Baleg Setujui Revisi UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jadi Inisiatif

DPR”, *Media Indonesia* (07 Februari, 2022), <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/469812/baleg-setujui-revisi-uu-pembentukan-peraturan-perundang-undangan-jadi-inisiatif-dpr> (diakses 03 Maret, 2022).

Direktorat Jenderal Anggaran, “Anggaran Pendidikan dalam APBN 2009”, *Kementerian Keuangan Republik Indonesia*, (1 Desember, 2008), <http://www.anggaran-old.kemenkeu.go.id/dja/edef-konten-view.asp?id=565> (diakses 27 Februari, 2022).

Iqbal Basyari, “Badan Legislasi DPR Kebut Revisi UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”, *Kompas* (03 Februari, 2022), <https://www.kompas.id/baca/hukum/2022/02/03/badan-legislasi-dpr-kebut-revisi-uu-pembentukan-peraturan-perundang-undangan> (diakses 03 Maret, 2022).

Stefanus Hendrianto, “The End of the Beginning of Abusive Constitutional Borrowing in Indonesia: On the Suspension Order of the Omnibus Law of Job Creation”, *Blog of the International Journal of Constitutional Law* (12 Februari, 2022), <http://www.icconnectblog.com/2022/02/the-end-of-the-beginning-of-abusive-constitutional-borrowing-in-indonesia-on-the-suspension-order-of-the-omnibus-law-of-job-creation/> (diakses 03 Maret, 2022).

Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan Hakim

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2005 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2006.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.