

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penisbatan Indonesia sebagai negara hukum (*rechstaat*) menempatkan hukum pada posisi yang *supreme* sehingga segala hal harus tunduk dan sesuai dengan ketentuan hukum yang ada. Hukum menempati posisi yang penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, khususnya dalam rangka mengatur kehidupan suatu negara menjadi lebih baik. Kedudukan hukum yang demikian menjadikan proses pembentukan undang-undang sebagai aspek strategis, karena menentukan arah dan kualitas hukum yang akan diberlakukan.² Namun, dalam praktiknya prosedur pembentukan undang-undang kerap diabaikan oleh lembaga yang berwenang, sehingga produk hukum yang dihasilkan jauh dari ideal sebagai sarana pemenuhan kebutuhan hukum masyarakat.³

Dalam doktrin negara hukum, esensi dari undang-undang adalah mengikat dan membatasi warga negara.⁴ Pembentuk undang-undang memiliki kewenangan untuk menyusun undang-undang yang dapat mengekang kebebasan dan mereduksi hak-hak warga negara. Tanpa adanya

² Agista Yuwandhana, "Peran Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan Terhadap Penyelenggaraan Negara," *Jurnal Education and Development* 10, no. 3 (2022): 104–10.

³ Ahmad Gelora Mahardika, "Simplifikasi Proses Pembentukan Undang-Undang Sebagai Upaya Pemenuhan Kebutuhan Masyarakat Atas Transportasi Online Di Era Disrupsi," *Diversi: Jurnal Hukum* 6, no. 2 (2020): 196–219.

⁴ Susi Dwi Harijanti, Lailani Sungkar, and Wicaksana Dramanda, *Laporan Hasil Penelitian Pengujian Formil Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi* (Bandung: Universitas Padjajaran, 2020).

pembatasan, kewenangan yang dimiliki tersebut berpotensi untuk dilaksanakan secara sewenang-wenang. Oleh karenanya, untuk membatasi agar potensi tersebut tidak muncul, maka terdapat prosedur-prosedur pembentukan undang-undang yang harus ditaati. Hal tersebut selaras dengan argumen John Searle bahwa prosedur berfungsi sebagai batasan perihal bagaimana pembentuk undang-undang melaksanakan fungsi legislasi yang dimilikinya.⁵ Secara konsekuen ketaatan terhadap prosedur pembentukan undang-undang menjadi hal yang bersifat fundamental.

Dalam tataran praktis, produk hukum yang dibuat oleh pembentuk undang-undang masihlah banyak yang disusun dengan mengabaikan prosedur pembentukan undang-undang. Proses penyusunannya masih dilaksanakan secara ugal-ugalan dengan menafikan keberadaan *due process of lawmaking*. Dalam berbagai literatur, fenomena tersebut diistilahkan dengan *abusive lawmaking* atau *abusive legislation* (kejahatan legislasi). Yance Arizona menyebutnya sebagai proses pembentukan undang-undang yang mengabaikan prosedur dan partisipasi publik, serta substansi pengaturannya yang bersifat represif, eksploitasi dan manipulatif untuk memperlemah prinsip-prinsip dasar demokrasi dan negara hukum.⁶

⁵ Ibid. Hlm 14

⁶ Yance Arizona, "Legal Policy of President Joko Widodo and the Independence of Constitutional Court: Politik Legislasi Presiden Joko Widodo Dan Independensi Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 21, no. 1 (2024): 35–61.

Berdasarkan penelusuran intensif yang dilakukan oleh penulis, terdapat beberapa undang-undang dalam rentang waktu 2019-2025 yang terindikasi *abusive lawmaking* sebagaimana tercantum dalam tabel berikut.

Tabel 1.1 Daftar Undang-Undang yang Terindikasi *Abusive Lawmaking*

Tahun	Nama Undang-Undang
2019	• UU No. 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi
2020	• UU No. 3 tahun 2020 tentang Perubahan atas UU Nomor 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. • UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja • UU No. 7 Tahun 2020 tentang Mahkamah Konstitusi
2021	—
2022	• UU No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (IKN) • Perppu Nomor 2 tahun 2022 tentang Cipta Kerja
2023	• UU No. 1 Tahun 2023 tentang KUHP
2024	• UU No. 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa • UU No. 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara
2025	• UU No. 3 Tahun 2025 tentang TNI

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Sebagai langkah proteksi terhadap fenomena-fenomena tersebut, konstitusi telah memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK) untuk dapat menguji formil suatu undang-undang. Sri Soemantri mendefinisikan pengujian formil sebagai wewenang untuk menilai apakah suatu produk legislatif, seperti undang-undang misalnya, terjelma melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana yang telah

ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan berlaku atau tidak.⁷ Pemberian wewenang sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) tersebut merupakan bentuk *check and ballances* oleh MK sebagai salah satu pemegang kekuasaan kehakiman terhadap cabang kekuasaan yang lain.

Dalam tataran praktis, MK telah berulang kali menerima dan memutus permohonan pengujian formil. Berdasarkan data yang diperoleh penulis dari penelusuran putusan MK pada periode 2003–2025 sebagaimana tercantum dalam situs resmi MK, MK telah menerima dan memutus pengujian formil sebanyak 83 kali. Meski tidak sebanyak perkara pengujian materil, kuantitas pengujian formil tersebut sudah menunjukkan adanya kontrol serta *consent* yang serius dari semua pihak terhadap proses penyusunan undang-undang. Namun ternyata, dari jumlah total pengujian formil tersebut MK barulah mengabulkan satu perkara permohonan uji formil yakni Perkara Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang pengujian formil terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Artinya, ada sekitar 82 perkara yang tidak diterima dan dikabulkan sehingga penyusunannya dianggap telah sesuai dengan prosedur yang ada. Fenomena ini tentu tampak kontras dan dapat dianggap sebagai anomali terutama jika dibandingkan dengan realitas

⁷ Muchammad Ali Safa'at et al., *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi (Edisi Revisi)* (Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2019).

proses pembentukan undang-undang yang kini kerap dikritik sebagai bagian dari *abusive lawmaking*.⁸

Penolakan majelis hakim MK untuk mengabulkan mayoritas pengujian formil tentu didasari atas *ratio decendi* yang kuat. Berdasarkan ketentuan Pasal 45 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana terakhir dirubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 (selanjutnya disebut UU MK), MK memutus perkara berdasarkan UUD NRI 1945 sesuai dengan alat bukti dan keyakinan hakim. Ketentuan tersebut menyiratkan arti bahwa penyelesaian suatu perkara hukum yang dimohonkan kepada MK, termasuk perihal uji formil, haruslah didasari dengan fakta-fakta dan bukti yang ada dalam persidangan yang kemudian dikuatkan dengan *legal reasoning* dari para hakim.⁹

Berdasarkan kerangka tersebut, minimnya permohonan uji formil yang dikabulkan MK dapat disebabkan oleh ketidakmampuan pemohon dalam menghadirkan fakta dan alat bukti yang cukup kuat untuk membentuk keyakinan hakim. Dalam model pembuktian *negatief wettelijk bewijstheorie* (dasar pembuktian menurut keyakinan hakim yang timbul dari alat-alat bukti dalam undang-undang secara negatif) sebagaimana yang dianut oleh MK, keberhasilan pemohon dalam membuktikan dalil-dalilnya sehingga mempengaruhi persepsi hakim akan menjadi kunci utama dalam

⁸ Muhammad Taufiq Firdaus, “Urgensi Paradigma Legisprudence: Praktik Abusive Legislation Dalam Revisi Undang-Undang Kementerian Negara: The Urgency of the Legisprudence Paradigm: The Practice of Abusive Legislation in the Revision of the State Ministry Law,” *JAPHTN-HAN* 4, no. 1 (2025): 45–64.

⁹ Muhammad Hamzah Al Faruq, “Dinamika Dan Problematika Praktik Pembuktian Pengujian Formil An Sich Di Mahkamah Konstitusi” (Universitas Gadjah Mada, 2023).

memenangkan perkara.¹⁰ Tanpa adanya dukungan keterangan fakta dan alat bukti yang relevan, dalil-dalil yang diajukan pemohon sangat mudah dipandang sebagai asumsi semata yang tidak cukup membentuk keyakinan hakim.

Namun, problematika yang terjadi ialah adanya ketidakseimbangan posisi antara pemohon dengan pembentuk undang-undang. Akses publik terhadap alat-alat bukti yang mendukung argumentasi pengujian formil bersifat terbatas. Hal tersebut diamini oleh Ibnu Sina Chandranegara yang menyatakan bahwa aspek-aspek prosedural dan administratif dari proses pembentukan undang-undang seringkali tidak transparan dan sulit dijangkau publik.¹¹ Padahal dokumen-dokumen tersebut sangatlah penting untuk memperkuat dan meyakinkan dalil-dalil para pemohon. Di sisi yang lain, Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR) sebagai pembentuk undang-undang dalam persidangan justru acapkali juga tidak menyertakan bukti-bukti dokumen proses penyusunan undang-undang secara lengkap yang dapat mencerahkan pandangan hakim MK terhadap pengujian formil yang sedang terjadi.¹² Alhasil, dalil-dalil yang terdapat dalam permohonan pengujian formil berada dalam derajat yang lemah karena ketidaksempurnaan alat bukti yang dimiliki.

¹⁰ Jingga Dian Eka Rindra Sari and Rizal Maula, "Model Pembuktian Dalam Putusan Kabul Mahkamah Konstitusi: Studi Kasus Sengketa Pemilu Legislatif No. 86-03 26/PHPU. DPR. DPRD/XVII/2019," *Jurnal Konstitusi & Demokrasi* 3, no. 2 (n.d.): 5.

¹¹ Ibnu Sina Chandranegara, "Membuktikan Dalil Dalam Pengujian Formil," Hukum Online, 2025, <https://www.hukumonline.com/berita/a/membuktikan-dalil-dalam-pengujian-formil-lt6852f1fd2b131/>.

¹² Nurul Fazrie and Bivitri Susanti, "Tantangan Pengujian Proses Legislasi Di Mahkamah Konstitusi," Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera, 2020, <https://www.jentera.ac.id/publikasi/tantangan-pengujian-proses-legislasi-di-mahkamah-konstitusi>.

Argumen tersebut akan semakin kuat apabila disandingkan dengan prinsip pembuktian di MK yang berpatokan dengan asas “*actori in cumbit probatio*” (barang siapa yang mendalilkan sesuatu maka dia yang harus membuktikan), sehingga para pemohon harus mendalilkan sekaligus membuktikan argumen-argumennya, sedangkan pihak pembentuk undang-undang hanya cukup sebatas menyanggah dengan bukti yang dimiliki.¹³ Meski pada praktiknya, MK dapat pula menerapkan pola pembuktian bebas terbatas dimana hakim dalam persidangan dapat aktif memerintahkan kepada pihak tertentu yang diperlukan, sehingga dalam kadar tertentu beban pembuktian dapat diberikan lebih berat kepada pembentuk undang-undang.¹⁴ Namun, ketentuan tersebut masihlah bersifat fakultatif sehingga dalam tataran praktik, beban pembuktian masihlah tidak berimbang dan tidak efektif. Alhasil ketidaksamaan posisi dalam pengujian formil masih menjadi fakta yang sulit dinegasikan.¹⁵

Apabila kondisi tersebut dibiarkan, maka hal ini berpotensi berkembang menjadi fenomena yang bersifat sistemik dan berulang. Konstitusi sejatinya telah menyediakan sarana koreksi konstitusional terhadap praktik-praktik penyusunan undang-undang yang inkonstitusional melalui mekanisme pengujian formil. Namun demikian, kewenangan korektif tersebut belum sepenuhnya efektif karena masih menyisakan celah hukum (*loopholes*) dalam pelaksanaannya. Padahal, hukum yang masih memiliki celah akan

¹³ Ibnu Sina Chandranegara, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2021).

¹⁴ Safa’at et al., *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi (Edisi Revisi)*.

¹⁵ Chandranegara, “Membuktikan Dalil Dalam Pengujian Formil.”

berimplikasi pada tidak termanifestasikannya tujuan dibentuknya hukum itu sendiri.¹⁶

Untuk mengatasi fenomena ketidaksamaan posisi tersebut, sejatinya terdapat mekanisme dalam hukum pembuktian yang membebaskan beban pembuktian kepada pihak yang tertuduh yang diistilahkan dengan konsep pembuktian terbalik.¹⁷ Dalam konsep pembuktian terbalik, beban pembuktian mengalami pergeseran yang mulanya dimiliki oleh pihak penuntut, bergeser menjadi beban yang ditanggung pihak yang tertuntut atau tertuduh.¹⁸ Apabila dihubungkan dengan konteks pengujian formil, pembentuk undang-undang sebagai pihak yang dituduh telah melakukan perilaku penyimpangan prosedur dalam pembentukan undang-undang diberi kewajiban untuk membuktikan bahwa tuduhan dari pemohon perkara uji formil tidaklah benar. Hal tersebut dinilai dapat menjadi solusi terhadap kesulitan beban pembuktian yang selama ini menjadi masalah bagi para pemohon pengujian formil.

Meski tampak seperti jawaban atas persoalan yang ada, gagasan penerapan pembuktian terbalik dalam uji formil masih perlu dikaji lebih dalam. Sebab, pembuktian terbalik dalam uji formil masih belum dikenal secara luas dalam doktrin ketatanegaraan. Dalam praktik peradilan Indonesia, pembuktian terbalik lebih identik dengan peradilan pidana, di mana terdapat

¹⁶ Siti Thali'ah Atina, Eddy Purnama, and Efendi, "Dualisme Hukum Pendirian Perseroan Terbatas Pasca Berlakunya Undang-," *Jurnal USM Law Review* 5, no. 2 (2022): 466–77.

¹⁷ Agus Subroto, *Dasar Filosofis Pembalikan Beban Pembuktian (Shifting Burden Of Proof) Dalam Perkara Haki* (Sidoarjo: Zifatama Jawara, 2025).

¹⁸ Muhammad Hatta et al., *Sistem Pembuktian Terbalik Terhadap Delik Korupsi Di Indonesia* (Lhokseumawe: Sefa Bumi Persada, 2020).

certain case yang menerapkan pembebanan pembuktian secara terbalik sebagai metodenya.¹⁹ Perlunya kajian relevansi konsepsi pembuktian terbalik dalam doktrin ketatanegaraan juga pernah disinggung dalam perkara pengujian undang-undang dengan nomor perkara 60/PUU-XVIII/2020 perihal pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara. Beberapa hakim MK dalam pengujian tersebut juga beranggapan bahwa pembuktian terbalik dalam konteks uji formil masih menjadi hal yang baru dan perlu untuk dikaji secara komprehensif sebelum diterapkan.²⁰

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah dalam karya tulis ilmiah ini adalah:

1. Bagaimana problematika dan tantangan pembuktian dalam perkara uji formil di Mahkamah Konstitusi?
2. Bagaimana prospek dan relevansi penerapan mekanisme pembuktian terbalik dalam uji formil di Mahkamah Konstitusi?
3. Bagaimana rekonstruksi hukum acara Mahkamah Konstitusi untuk mengakomodir pembuktian terbalik dalam pengujian formil?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian pada penulisan karya tulis ilmiah ini adalah:

¹⁹ Hariman Satria, *Hukum Pembuktian Pidana Esensi Dan Teori* (Depok: Rajawali Pers, 2021).

²⁰ Risalah Sidang Perkara Nomor 60/PUU-XVIII/2020

1. Mengetahui bagaimana problematika dan tantangan pembuktian dalam perkara uji formil di Mahkamah Konstitusi.
2. Mengetahui bagaimana prospek dan relevansi penerapan mekanisme pembuktian terbalik dalam uji formil di Mahkamah Konstitusi.
3. Mengetahui mekanisme serta rekonstruksi hukum acara Mahkamah Konstitusi untuk mengakomodir pembuktian terbalik dalam pengujian formil.

D. Kegunaan Penelitian

Manfaat penelitian pada penulisan karya tulis ilmiah ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran yang signifikan bagi pengembangan ilmu hukum tata negara, khususnya dalam kajian mengenai pengujian undang-undang secara formil yang selama ini masih menyisakan banyak permasalahan. Melalui penelitian ini, diharapkan mampu memperluas pemahaman teoretis mengenai kemungkinan penerapan pembuktian terbalik dalam perkara uji formil, sehingga dapat dijadikan sebagai alternatif pendekatan dalam mengatasi kendala pembuktian yang kerap dihadapi.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi nyata bagi berbagai pihak yang berkepentingan dengan pengujian undang-undang di MK. Bagi MK, penelitian ini dapat menjadi

bahan pertimbangan dalam memperkaya metode pembuktian pada perkara uji formil. Bagi pembentuk undang-undang dan pemerintah, penelitian ini dapat menjadi masukan penting mengenai perlunya kejelasan prosedur pembentukan undang-undang serta urgensi penguatan aspek pembuktian dalam pengujian formil yang dapat dinormakan dalam regulasi yang ada. Terakhir, bagi masyarakat pada umumnya, penelitian ini diharapkan dapat membuka ruang pemahaman bahwa mekanisme pembuktian yang lebih adil dan proporsional akan memperkuat akses masyarakat dalam mengawal konstitusionalitas proses legislasi melalui MK.

E. Penegasan Istilah

1. Dilema Pembuktian

Dilema dalam penelitian ini merujuk pada situasi yang menimbulkan kesulitan sekaligus kebingungan dalam menentukan pilihan. Secara lebih khusus, yang dimaksud dengan dilema pembuktian adalah kondisi ketidakpastian dalam menetapkan siapa yang seharusnya memikul beban pembuktian dalam perkara uji formil di MK.

2. Menakar Prospek

Menakar dapat diartikan sebagai proses pengukuran, penilaian, atau evaluasi. Sedangkan prospek merujuk pada kemungkinan, potensi, atau arah perkembangan suatu hal di masa mendatang. Dengan demikian, menakar prospek dalam penelitian ini dapat diartikan sebagai suatu

upaya analitis untuk mengevaluasi potensi, peluang, dan arah penerapan pembuktian terbalik dalam perkara uji formil di MK.