



Dampak Pandemi COVID-19 terhadap *Judicial Review* dan Upaya Koreksi Legislasi Bermasalah

Oleh: KoDe Inisiatif

25 Juli 2021

Pendahuluan

Penanganan perkara pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi (MK) menjadi salah satu aktivitas ketatanegaraan yang terdampak akibat pandemi COVID-19. Sejak ditetapkan status Darurat Kesehatan Masyarakat dan Bencana Non-Alam Akibat COVID-19, MK telah tiga kali melakukan penundaan sidang akibat COVID-19, yaitu *pertama* penyesuaian di awal pandemi COVID-19 (17-30 Maret 2020), *kedua* penundaan di pertengahan tahun 2020 (27 Juli – 21 Agustus 2020), dan *ketiga* penundaan dalam rangka antisipasi merebaknya COVID-19 di MK serta tindak lanjut Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Darurat COVID-19 di Wilayah Jawa dan Bali Periode PPKM Darurat 3-20 Juli 2021. Selain dari alasan pandemi COVID-19, sidang pengujian undang-undang juga sempat ditunda akibat penanganan sengketa perselisihan hasil pilkada. Dengan demikian, rentang tahun 2020-2021, telah empat kali MK melakukan penundaan sidang pengujian undang-undang.

Penundaan proses persidangan membuat proses penyelesaian perkara menjadi lebih panjang dan tanpa kepastian, terutama terhadap perkara pengujian undang-undang yang memiliki urgensi tinggi untuk diputus. Kondisi ini cukup menggambarkan adagium “*Justice delayed is justice denied*”, yang bermakna jika upaya hukum bagi pihak yang haknya dirugikan atau dilanggar tidak segera tersedia, maka sama saja dengan tidak memberikan pemulihan sama sekali. Hal ini juga menyiratkan pesan bahwa jangka waktu penyelesaian perkara bersifat kritikal, ia dapat menghadirkan keadilan kepada pihak yang merasa haknya dirugikan atau dilanggar atau malah dapat memberikan ketidakadilan jika penyelesaian perkara memakan waktu yang terlalu lama.¹

MK tidak dapat sepenuhnya bergantung pada efektivitas penanganan pandemi COVID-19, sebab hingga saat ini, penanganan pandemi COVID-19 masih belum optimal, belum terkendali, dan mendapat kritik dari banyak kalangan.² Oleh karena itu, kemampuan beradaptasi dalam penyelesaian perkara melalui hukum acara MK dan kebijakan terkait manajemen pengendalian penyebaran COVID-19 di internal MK mesti dioptimalkan. Hal ini sepenuhnya ditujukan untuk

¹ Tania Sourdin dan Naomi Burstyner, “Justice Delayed is Justice Denied”, *Victoria University Law and Justice Journal* 4(1), October 2014, 2014, hlm. 46.

² Jemma Purdey, *Talking Indonesia: The Worsening COVID-19 Crisis*, diakses melalui <<https://indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au/talking-indonesia-the-worsening-covid-19-crisis/>>, pada [24/07/2021], 2021.

memberikan memberikan kepastian hukum yang adil bagi para pihak yang berperkara untuk segera memperoleh remedi atas potensi pelanggaran hak konstitusionalnya dan memperoleh ketegasan tentang kesejajaran norma undang-undang dengan spirit UUD 1945.

Gambaran Penundaan Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi

KoDe Inisiatif mencatat sepanjang tahun 2020-2021, terdapat total 61 (enam puluh satu) perkara yang *on going* disidangkan di MK. Dari 61 (enam puluh satu) perkara tersebut, berdasarkan penelusuran di jadwal persidangan di *website* MK, terdapat 34 (tiga puluh empat) perkara yang terkena imbas penundaan sidang. Sejumlah 20 (dua puluh) perkara belum diketahui agenda kelanjutannya, sedangkan 7 (tujuh) perkara lainnya pada tahap menunggu jadwal pembacaan putusan. Ketujuh perkara tersebut semuanya merupakan perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi COVID-19 dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang (UU Keuangan Negara untuk COVID-19). Rincian potret perkara pengujian undang-undang yang Tertunda di MK dapat dicermati pada tabel di bawah ini.

**Tabel I: Perkara Pengujian Undang-Undang yang Ditunda di Mahkamah Konstitusi
(Tahun Registrasi Perkara 2020-2021)**

No.	Acara	Tahun Registrasi 2020	Tahun Registrasi 2021
1.	Sidang Pendahuluan	0	2
2.	Sidang Perbaikan Permohonan	0	9
3.	Mendengarkan Keterangan DPR dan Pemerintah	6	0
4.	Mendengarkan Keterangan Ahli	7	2
5.	Mendengarkan Keterangan Pihak Terkait	1	0
6.	Pembacaan Putusan	1	4
7.	Pembacaan Ketetapan	0	2
8.	Menunggu Jadwal Pembacaan Putusan	7	0
9.	Tidak Diketahui	6	14
	TOTAL	28	33
	GRAND TOTAL	61	

Dari tabel di atas, terlihat bahwa terdapat 28 (dua puluh delapan) perkara yang diregistrasi di tahun 2020 yang masih mandek dan 33 (tiga puluh tiga) perkara yang diregistrasi di tahun 2021 yang masih *on going*. Perkara yang diregistrasi di tahun 2020 terbilang mandek karena masih akan menjalani panjangnya proses persidangan, seperti 6 (enam) perkara baru masuk tahap keterangan DPR dan Pemerintah, 7 (tujuh) perkara memasuki keterangan ahli, dan 1 (satu) perkara di agenda mendengarkan keterangan pihak terkait. Proses yang berlarut-larut juga menyebabkan 7 (tujuh) perkara krusial yang bertautan erat dengan penanganan pandemi COVID-19 tak kunjung diputus, yaitu Pengujian UU Keuangan Negara untuk COVID-19. Padahal, keadilan dan kepastian hukum semestinya bisa dihadirkan secara lebih cepat, mengingat pengucapan putusan MK akan menjadi penentu konstusionalitas penanganan pandemi COVID-19, terutama di bidang pengelolaan keuangan negara.

Di satu sisi, perkara krusial di tahun 2020 belum terselesaikan. Namun di sisi lain, perkara yang diregistrasikan di tahun 2021 juga terus berdatangan. Perkara yang diregistrasi di tahun 2021 didominasi dengan perkara yang agenda persidangannya belum tercatat, yaitu sebanyak 14 (empat belas) perkara. Sementara itu, terdapat pula perkara yang mulai diperiksa oleh MK, yaitu 2 (dua) perkara baru masuk ke tahap sidang pendahuluan dan 9 (sembilan) perkara perbaikan permohonan. Namun terdapat pula perkara yang sudah memasuki tahap mendengarkan keterangan ahli, yaitu 2 (dua) perkara pada Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja).

Dari 61 (enam puluh satu) perkara di atas, terdapat 29 (dua puluh sembilan) objek undang-undang dan 1 (satu) objek UUD 1945 yang diujikan di MK. Tabel di bawah ini menunjukkan 6 (enam) undang-undang yang pengujiannya paling banyak tertunda yang didominasi oleh 22 (dua puluh dua) perkara yang diregistrasi sejak tahun 2020.

Tabel II: Perkara Pengujian Undang-Undang Terbanyak Ditunda di Mahkamah Konstitusi (Tahun Registrasi Perkara 2020-2021)

No.	Undang-Undang	Jumlah Perkara	Tahun Registrasi Perkara	Status
1.	UU Cipta Kerja	13	8 perkara 2020; 5 perkara 2021	7 perkara ditunda; 6 perkara tidak diketahui
2.	UU Keuangan Negara untuk COVID-19	7	2020	Menunggu jadwal pembacaan putusan
3.	UU Mahkamah Konstitusi	4	3 perkara 2020; 1 perkara 2021	3 perkara ditunda; 1 perkara tidak diketahui
4.	UU Minerba	3	2020	Ditunda
5.	UU KPK	3	2021	1 perkara sudah disidang; 2 perkara tidak diketahui

6.	UU Kepailitan dan PKPU	3	2021	2 perkara akan sidang; 1 perkara ditunda
----	------------------------	---	------	------------------------------------------

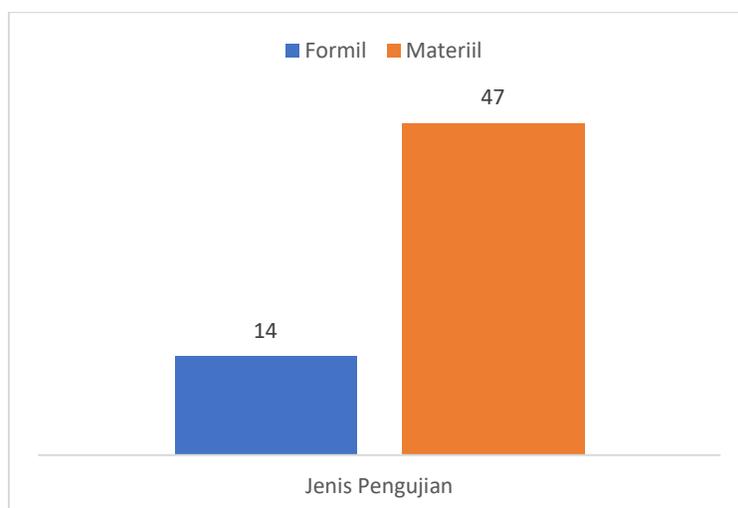
Berdasarkan data yang dikumpulkan oleh KoDe Inisiatif, empat undang-undang yang diujikan dan diregistrasi di tahun 2020 belum diselesaikan dan mengalami penundaan, yaitu: (1) UU Cipta Kerja; (2) UU Keuangan Negara untuk COVID-19; (3) UU Mahkamah Konstitusi; dan (4) UU Minerba. UU Cipta Kerja menempati posisi pertama sebagai undang-undang yang paling banyak diuji dan tertunda penyelesaiannya, yaitu terdapat 13 (tiga belas) perkara, dengan rincian 8 (delapan) perkara diregistrasikan pada tahun 2020, sedangkan 5 (lima) perkara lainnya diregistrasikan tahun 2021. Menyusul UU Cipta Kerja, UU Keuangan Negara untuk COVID-19 menjadi paling banyak kedua yang mandek, yaitu sebanyak 7 (tujuh) perkara yang saat ini menunggu kepastian jadwal pembacaan putusan.

Di sisi lain, terdapat 4 (empat) penundaan pengujian UU Mahkamah Konstitusi, yaitu 3 (tiga) perkara yang diregistrasi di tahun 2020 dan 1 (satu) perkara yang diregistrasi tahun 2021. Tiga undang-undang lainnya, yaitu UU Minerba, UU KPK, dan UU Kepailitan dan PKPU juga merupakan undang-undang terbanyak diuji yang ditunda persidangannya, yaitu sebanyak 3 (tiga) perkara pengujian. Pengujian UU Minerba telah diregistrasikan sejak tahun 2020, sedangkan UU KPK serta UU Kepailitan dan PKPU diregistrasi di tahun 2021.

Catatan KoDe Inisiatif juga menguak jenis perkara yang tertunda di MK. Pendalaman data ini menjadi penting, sebab pada rentang tahun 2020-2021, pengujian formil meningkat hingga lima kali lipat dari tahun-tahun sebelumnya.³ Selain itu, perkara pengujian formil memiliki karakteristik khusus untuk diselesaikan menggunakan hukum acara cepat, sebab objek yang dipersoalkan oleh Pemohon berkenaan dengan formalitas dan validitas undang-undang. Ditambah lagi, pasca Putusan MK Nomor 79/PUU-XVII/2019, 4 Mei 2021, penyelesaian pengujian formil juga dibatasi oleh waktu, yaitu 60 (enam puluh) hari kerja sejak perkara dicatatkan di BRPK. Dengan demikian, perkara pengujian formil yang mulai disidangkan pasca putusan tersebut harus diselesaikan dengan segera.

³ KoDe Inisiatif, *Mahkamah Konstitusi dan "PR" Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: KoDe Inisiatif, 2021, hlm. 1.

**Chart I: Jenis Perkara Pengujian Undang-Undang yang Ditunda di Mahkamah Konstitusi
(Tahun Registrasi Perkara 2020-2021)**



Dari data di atas, terlihat bahwa 61 (enam puluh satu) perkara yang mandek mengandung 14 (empat belas) perkara yang bersifat pengujian formil. Jika dipersentasekan, pengujian formil yang belum diselesaikan oleh MK adalah sebanyak 23% (dua puluh tiga persen). Kendati hanya bernilai 23% jika dibandingkan dengan pengujian materiil, penyelesaian perkara pengujian formil perlu diprioritasnya, mengingat penyelesaian perkara ini terikat limitasi waktu. Sementara itu, rincian tentang undang-undang yang diujikan secara formil dapat dilihat di Tabel III di bawah ini.

**Tabel III: Pengujian Formil Undang-Undang yang Ditunda di Mahkamah Konstitusi
(Tahun Registrasi Perkara 2020-2021)**

No.	Undang-Undang	Tahun Registrasi	Jumlah Perkara
1.	UU Minerba	2020	2
2.	UU Mahkamah Konstitusi	2020	2
3.	UU Cipta Kerja	2020	6
4.	UU Keuangan Negara untuk COVID-19	2020	4
Total			14

Berdasarkan data yang berhasil dikumpulkan oleh KoDe Inisiatif, 14 (empat belas) perkara pengujian formil mempersoalkan proses pembentukan terhadap 4 (empat) undang-undang, yaitu: (1) UU Minerba sebanyak 2 (dua) perkara; (2) UU Mahkamah Konstitusi sebanyak 2 (dua) perkara; (3) UU Cipta Kerja sebanyak 6 (enam) perkara; dan (4) UU Keuangan Negara untuk COVID-19 sebanyak 4 (empat) perkara. Seluruh pengujian undang-undang tersebut telah diregistrasikan sejak tahun 2020. Selain itu, seluruh perkara di atas merupakan perkara yang sempat menjadi sorotan publik karena undang-undang yang dimaksud mengandung kontroversi dan banyak

mendapat kritik keras dari publik. Namun demikian, MK belum mampu untuk menyelesaikan perkara dengan segera dan memberikan kepastian konstusionalitas undang-undang tersebut kepada publik, kendati kerugian hak konstusional potensial telah dihadapi oleh para pihak yang berperkara maupun warga negara lainnya.

Implikasi Penundaan Pengujian Undang-Undang terhadap Hak Konstusional Warga Negara dan Upaya Mengoreksi Legislasi

Penundaan pemeriksaan perkara pengujian undang-undang mempengaruhi upaya pemulihan hak konstusional warga negara dan upaya untuk mengoreksi konstusionalitas produk legislasi. KoDe Inisiatif memiliki sejumlah catatan mengenai implikasi penundaan *judicial review* ini.

Pertama, pengujian undang-undang di MK tidak dilandaskan pada *extraordinary measures of judicial oversight*, terutama terhadap perkara-perkara yang bertautan langsung dengan penanganan krisis akibat pandemi COVID-19. Oleh karena itu, tidak tercipta *checks and balances* dengan *sense of crisis* yang bisa mengontrol kekuasaan pembentuk undang-undang dengan segera dan responsif. Hal ini ditunjukkan dengan pengujian UU Keuangan Negara untuk COVID-19 yang tidak kunjung mendapatkan kepastian pembacaan putusan.

Kedua, upaya koreksi proses pembentukan undang-undang yang tecermin dari sejumlah pengujian formil tidak dapat diselesaikan dalam batasan waktu yang telah diformulasikan oleh MK, yaitu 60 (enam puluh) hari kerja setelah dicatatkan di BRPK. Padahal, argumentasi MK yang memberikan pesan atas perbaikan proses pembentukan undang-undang yang cacat sangatlah penting sebagai bahan evaluasi pembentuk undang-undang. Sebab di sisi lain, pemerintah telah banyak menelurkan aturan turunan sebagai aturan pelaksana undang-undang, misalnya pembentukan aturan turunan UU Keuangan Negara untuk COVID-19 dan UU Cipta Kerja. Dikhawatirkan, fakta demikian membuat MK enggan untuk memberikan putusan yang signifikan terhadap undang-undang yang telah jelas melanggar UUD 1945.

Di sisi lain, langkah pemerintah dan DPR dalam membentuk undang-undang ataupun aturan pelaksana

Ketiga, masih ada potensi penyelesaian perkara ditunda dan berjalan berlarut-larut. Ketika penyelesaian perkara terlalu lama, maka pelanggaran hak konstusional dan koreksi produk legislasi tersebut berpotensi tidak terpulihkan dan tidak relevan lagi dengan adanya putusan MK.

Mengoptimalkan Peran MK di Masa Pandemi

Peran MK dalam mengawal pembentukan undang-undang selama pandemi COVID-19 penting untuk dioptimalkan. Hal ini mengingat, MK memegang peran esensial dalam memberikan pelayanan penegakan hukum dan konstitusi bagi warga negara. Setidaknya, terdapat dua aspek yang menjadi tombak utama agar MK tetap efektif dalam menegakkan konstitusi di masa pandemi COVID-19, yaitu aspek hukum acara dan aspek manajemen internal.

Pertama, aspek hukum acara MK. Upaya MK untuk beradaptasi dengan memanfaatkan pengembangan teknologi patut untuk diapresiasi. MK saat ini telah menerapkan sidang jarak jauh untuk mengurangi pertemuan fisik di ruang sidang. Di sisi lain, MK juga telah menggunakan fasilitas *online* atau digital untuk pengadministrasian perkara selama pandemi COVID-19. Namun demikian hukum acara MK untuk merespon pandemi COVID-19 harus diterapkan secara setara kepada seluruh pihak yang berperkara.

Kondisi pandemi COVID-19 juga harus dijadikan momentum untuk memikirkan pengaturan hukum acara MK di level undang-undang untuk mengadopsi aturan yang lebih komprehensif dan adaptif terhadap penyelesaian perkara di masa krisis. Pengaturan di level undang-undang diharapkan dapat mengarahkan hukum acara MK yang lebih tegas, tidak mudah direvisi, memberikan kepastian hukum bagi para pihak, dan konsisten.

Kedua, masih aspek hukum acara MK, MK semestinya merumuskan prioritas perkara yang segera diputus, MK dalam hal ini mesti memakai kaca mata *extraordinary measures of judicial oversight* untuk mengimbangi kekuasaan pemerintah dan DPR yang relatif bergerak cepat menghasilkan kebijakan legislasi. Pemilihan perkara prioritas dilatarbelakangi oleh urgensi aspek substansi suatu perkara dan berdasarkan pembacaan kontekstual kondisi ketatanegaraan saat ini. Perkara yang menjadi prioritas dapat didasarkan pada hal-hal sebagai berikut: (1) pengujian undang-undang yang berkaitan dengan penanganan pandemi COVID-19; (2) pengujian undang-undang dengan kasus konkret; dan (3) pengujian undang-undang bermuatan uji formil karena adanya limitasi waktu pemeriksaan perkara.

Ketiga, kebijaksanaan MK dibutuhkan untuk mengeluarkan putusan sela untuk menunda keberlakuan undang-undang yang diuji selama pemeriksaan perkara berlangsung. Sebab tidak terdapat kepastian mengenai agenda persidangan, penundaan persidangan masih potensial berlanjut. Di sisi lain, meskipun upaya koreksi dan pemulihan hak di MK ditunda dan tidak berjalan cukup efektif, efek dari undang-undang yang diujikan tetap berlaku mengikat dan memberikan dampak hukum kepada masyarakat, masyarakat potensial terdampak dan dirugikan secara konkret akibat keberlakuan undang-undang tersebut. Oleh karena itu, penundaan keberlakuan undang-undang yang bermasalah juga harus jadi terobosan di MK.

Keempat, penguatan manajemen internal MK. Salah satu alasan penundaan adalah meningkatnya kasus terkonfirmasi COVID-19 di lingkungan MK. Oleh karena itu, perlu bagi MK



untuk memperketat pengendalian penyebaran COVID-19 di internal MK dengan mementingkan kesehatan dan keselamatan internal MK agar pelayanan penyelesaian perkara dapat tetap berjalan secara efektif.

Narahubung:

Violla (0821 1672 2151)