

KONSEP KEADILAN JOHN RAWLS' DALAM PRAKTIK PENGUJIAN *OPEN LEGAL POLICY* OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI

Alendra Nauval Mufti Rayhan¹

¹Universitas Brawijaya

alendranauval59@student.ub.ac.id¹⁾

Abstract:

This study examines the constitutional interpretation of the open legal policy doctrine in the practice of judicial review of statutes by the constitutional court of Indonesia, as well as its correlation with the principle of justice in John Rawls' theory. The open legal policy doctrine denotes the legislature's discretion to determine the substance of legal norms not explicitly regulated under the 1945 constitution of the Republic of Indonesia; however, such discretion is not absolute and must remain subject to constitutional limitations. This research employs a normative juridical method, utilizing statutory, conceptual, and case approaches, and analyzes several landmark constitutional court decisions, including decisions no 10/PUU-III/2005, 51-52-59/PUU-VI/2008, 22/PUU-XV/2017, 90/PUU-XXI/2023, and 62/PUU-XXII/2024. The findings reveal that the interpretation of the open legal policy doctrine has evolved dynamically. In its earlier jurisprudence, the constitutional court adhered to the principle of judicial restraint by refraining from encroaching upon the legislative domain. However, in subsequent developments, the court has shifted toward judicial activism by assessing the substantive justice of legislative policies. In its decisions, the constitutional court has increasingly positioned justice as the primary benchmark in determining the constitutionality of norms grounded in open legal policy, in alignment with John Rawls' concept of pure procedural justice. Accordingly, this study affirms that the open legal policy doctrine does not constitute an absolute domain of legislative authority, but rather forms an integral component of constitutional oversight aimed at realizing substantive justice within a democratic rule-of-law state (rechtsstaat).

Keywords: Open Legal Policy, Rechtsstaat, Justice.

Abstrak:

Penelitian ini membahas penafsiran konstitusional terhadap doktrin kebijakan hukum terbuka dalam praktik pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi di Indonesia serta kaitannya dengan prinsip keadilan dalam konsep John Rawls. Kebijakan hukum terbuka merupakan konsep yang menegaskan adanya kebebasan bagi pembentuk undang-undang untuk menentukan materi muatan hukum yang tidak secara eksplisit diatur dalam UUD NRI 1945. Namun, kebebasan tersebut tidak bersifat mutlak karena harus tunduk pada batasan tertentu. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus (*case approach*), serta mengkaji berbagai putusan penting Mahkamah Konstitusi seperti Putusan Nomor 10/PUU-III/2005, 51-52-59/PUU-VI/2008, 22/PUU-XV/2017, 90/PUU-XXI/2023, dan 62/PUU-XXII/2024. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemaknaan terhadap kebijakan hukum terbuka mengalami perkembangan dinamis. Pada periode awal, Mahkamah Konstitusi menerapkan prinsip *judicial restraint* dengan menahan diri untuk tidak memasuki ranah pembentuk undang-undang. Namun, dalam perkembangan selanjutnya, Mahkamah Konstitusi bertransformasi ke arah *judicial activism* dengan menilai substansi keadilan dari suatu kebijakan. Dalam berbagai putusannya, Mahkamah Konstitusi menjadikan keadilan sebagai ukuran utama dalam menentukan konstitusionalitas suatu norma yang bernilai kebijakan hukum terbuka, selaras dengan konsep keadilan dari John Rawls yang menekankan *pure procedural justice*. Oleh karena itu, penelitian ini menegaskan bahwa doktrin kebijakan hukum terbuka bukanlah wilayah kekuasaan mutlak pembentuk undang-undang, melainkan bagian integral dari mekanisme pengawasan konstitusional untuk mewujudkan keadilan substantif dalam negara hukum demokratis (*rechtsstaat*).

Kata Kunci: Kebijakan Hukum Terbuka, Negara Hukum, Keadilan.

PENDAHULUAN

Negara hukum (*rechtsstaat*) sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum, bukan negara kekuasaan (*machtstaat*).¹ Prinsip ini mengandung makna bahwa segala tindakan pemerintahan harus tunduk pada hukum dan hukum menjadi dasar legitimasi kekuasaan negara. Hukum adalah alat kekuasaan, dimana hukum merupakan suatu hal yang abstrak sehingga perlu pelaksana untuk melihat dampaknya, perlu pembentuk untuk melihat wujudnya dan perlu penegak untuk melihat konsekuensinya. Hukum tidak selalu memiliki makna sebagai alat yang membatasi tindakan dan kekuasaan pemerintahan, melainkan hukum sendiri terkadang menjadi salah guna karena hukum tersebut melanggar hukum itu sendiri. Dalam konteks ini, Mahkamah Konstitusi lahir sebagai pelindung dari esensi hukum yang merupakan hukum itu sendiri dengan cara mengawal konstitusi (*guardian of the constitution*) dan sekaligus melindungi hak konstitusional warga negara (*the protectors of constitutional rights*) agar tujuan hukum dapat terlaksana sebagaimana esensi hukum itu sendiri.²

Mahkamah Konstitusi adalah lembaga peradilan yang berada pada kekuasaan tersendiri dari wilayah Mahkamah Agung (MA), memiliki satu kewajiban dan empat kewenangan, salah satunya adalah menguji konstitusionalitas undang-undang (UU) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) 1945 yang putusannya bersifat final dan mengikat. MK lahir sebagai bentuk kebutuhan dari zaman, sebagaimana telah dibahas oleh para perumus amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) bahwa mungkin sudah saatnya untuk membentuk sebuah lembaga peradilan yang berwenang melakukan pengujian UU terhadap UUD.³ Lebih lanjut, Wakil Ketua MA, Effendi Lotulung, yang hadir dalam Rapat Panitia Ad-Hoc I Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia (PAH I BP MPR), 17 Februari 2000, rapat ke-15, menyampaikan pendapat terkait dengan pembentukan MK. Menurut Effendi Lotulung, sistem hukum dan politik hukum suatu negara akan mempengaruhi mekanisme maupun *status quo* MK. Hal tersebut berkaitan dengan pandangan bahwa ketika MK ditempatkan dalam ruang lingkup MA, maka praktik *common law system* lebih cocok dengan penempatan tersebut sebagaimana contoh di negara Amerika

¹ Jimly Asshiddiqie, “*Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*”, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 47.

² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, “*Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Buku VII*”, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MK, 2010), hlm. 8.

³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, “*Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku VI Kekuasaan Kehakiman*”, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010. Hal. 444

Serikat yang menempatkan *supreme court* sebagai lembaga peradilan satu-satunya yang memiliki wewenang melalui preseden termasuk dalam pengujian UU. Akan tetapi, apabila berkaca pada negara-negara *civil law system*, maka idealnya MK ditempatkan pada lembaga peradilan tersendiri di luar MA, seperti *Verfassungs* di Jerman dan *Constitutional Courts* di Perancis.⁴ Adapun terkait dengan kebutuhan zaman, sejak sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Republik Indonesia (BPUPKI) telah dibahas gagasan terkait lahirnya lembaga guna menguji konstiusionalitas UU. Pada sidang tersebut, Moh. Yamin melontarkan gagasan untuk diadopsi ke dalam UUD terkait usulan agar MA memiliki wewenang untuk “*Memanding Undang-Undang*” dengan tiga sistem norma, yaitu UUD, Hukum Syariat Islam, dan Hukum Adat.⁵ Namun, gagasan tersebut tidak disetujui oleh rapat BPUPKI serta mendapat sanggahan dari Prof. Soepomo. Menurut Prof. Soepomo, UUD 1945 adalah sebuah bentuk supremasi parlemen dan tugas MA adalah menerapkan hukum bukan menguji hukum. Lebih lanjut, Prof Soepomo menyatakan bahwa saat itu bukanlah waktu yang tepat untuk menerapkan gagasan membanding atau menguji UU karena dalam pembentukan UU, Indonesia menganut politik hukum. Maka dari itu, Rapat PAH I BP MPR tahun 2000 dirasa adalah waktu yang tepat untuk mengusulkan pembentukan MK yang secara hukum dicantumkan dalam UUD NRI 1945 sebagai perintah pembentukan lembaga yang bertugas melakukan *judicial review* dan lembaga penyelesaian sengketa ketatanegaraan. Hingga pada tahun 2001, amandemen ketiga UUD NRI 1945 mengakomodir kebutuhan adanya lembaga yudisial guna melaksanakan pengujian UU terhadap UUD NRI 1945 yaitu Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan Pasal 24 Ayat (1) UUD NRI 1945, kekuasaan kehakiman terdiri dari MA dan MK yang merupakan kekuasaan merdeka dalam menyelenggarakan peradilan. Hal ini dimaksudkan agar dapat menegakkan hukum sebagaimana mestinya dan mencapai rasa keadilan dalam menyelenggarakan peradilan. MK sendiri diatur dalam UUD NRI 1945 tepatnya pada Pasal 24C dan kemudian diatur lebih lanjut melalui Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi beserta perubahannya (UU MK). Selain pada UU tersebut, MK juga tunduk pada Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman (UU Kekuasaan Kehakiman) karena secara *original intent*, MK juga tunduk terhadap Pasal 24 UUD NRI 1945. Dengan lahirnya MK, masyarakat memiliki harapan baru untuk melakukan *challenge* terhadap produk legislasi yang bertentangan nilai-nilainya dengan

⁴ *Ibid.*

⁵ Jimly Asshidiqie, “Pokok-Pokok Hukum Tatanegara Pasca Reformasi”, Jakarta : PT Bhuana Ilmu Populer, 2007. Hal. 4

semangat konstitusi dan bangsa. Sebagai contoh, Undang-Undang Buruh dan Undang-Undang Penanggulangan Keadaan Bahaya yang pada saat itu banyak ditolak oleh rakyat namun disetujui oleh parlemen.⁶ Selain itu dalam negara hukum, MK juga menjadi lembaga yang mengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*) dengan fungsi sebagai pendorong, penjamin, pembimbing, pengarah yang menjamin UUD NRI 1945 dijalankan dengan benar dan bertanggung jawab, serta MK juga merupakan lembaga yang berfungsi menafsirkan konstitusi (*the interpreter of the constitution*) dengan konstruksi sebagai satu-satunya lembaga tinggi yang menjadi penafsir resmi dari UUD NRI 1945.⁷

Sebagai lembaga yang dibentuk pasca reformasi 1998, MK merupakan wujud dari komitmen bangsa terhadap demokrasi konstitusional.⁸ Kehadiran MK dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan antara kekuasaan legislatif dan eksekutif melalui mekanisme pengujian undang-undang terhadap UUD (*constitutional review*). Namun, dalam praktiknya, pengujian tersebut tidak selalu sederhana. MK seringkali berhadapan dengan persoalan yang berada di luar wilayah kewenangannya seperti kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*). Untuk membatasi ruang intervensinya terhadap wilayah kewenangan politik pembentuk undang-undang, MK mengembangkan doktrin yang dikenal dengan istilah *open legal policy*. Istilah ini pertama kali diperkenalkan dalam Putusan MK Nomor 10/PUU-III/2005 dengan sebutan pilihan kebijakan pembentuk undang-undang. Pilihan kebijakan pembentuk undang-undang tersebut kemudian di bahasakan oleh ahli hukum dengan terminologi kebijakan hukum terbuka.

Kebijakan hukum terbuka atau biasa disebut *Open Legal Policy* merupakan suatu rumusan norma UU yang oleh UUD NRI 1945 tidak diberikan batasan yang jelas mengenai “apa” dan “bagaimana” materi muatan yang harus diatur dalam UU.⁹ Hal ini memiliki arti bahwa rumusan dari suatu norma tersebut tidak diatur substansinya dalam UUD NRI 1945 atau UUD NRI 1945 sekadar memberikan mandat kepada pembentuk UU untuk mengatur suatu materi lebih lanjut, namun tidak memberi batasan pengaturan dari materi muatan yang akan diatur.¹⁰ Melalui definisi tersebut, terdapat konsekuensi bahwa konstitusionalitas dari rumusan

⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Op.Cit.* Hal.286

⁷ Gardha Galang, “Open Legal Policy Peraturan Perundang-undangan Bidang Politik dalam Putusan Mahkamah Konstitusi”. (Studi terhadap Putusan MK Bidang Politik Tahun 2015-2017), Tesis Program Magister Universitas Islam Indonesia, 2020. Hal. 14

⁸ Mahfud MD, “*Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*”, (Jakarta: Rajawali Press, 2012), hlm. 102.

⁹ Mardian Wibowo, “Menakar Konstitusionalitas Sebuah Kebijakan “Hukum Terbuka Dalam Pengujian Undang-Undang”, Jurnal Konstitusi, Vol 12 No.2, 2015. Hal. 212

¹⁰ Gardha Galang, “Open Legal Policy Peraturan Perundang-undangan Bidang Politik Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (Studi terhadap Putusan MK Bidang Politik Tahun 2015-2017)”, *Lex Renaissance*, Vol. 1 No. 5, 2020. Hal. 6

pasal tersebut adalah bentuk pengejawantahan pembentuk UU terhadap kebutuhan masyarakat yang dituangkan dalam UU serta dapat diubah oleh sewaktu-waktu oleh pembentuk UU.

Dalam perjalanannya, terdapat beberapa putusan terhadap permohonan yang ditolak MK dengan dalil mengandung unsur *open legal policy*, seperti “Putusan MK Nomor 35/PUU-XIV/2016 terkait pengujian UU Parpol, Putusan MK Nomor 86/PUU-X/2016 terkait pengujian UU Pengelolaan Zakat, Putusan MK Nomor 81/PUU-XXI/2023 terkait pengujian UU MK, Putusan MK Nomor 62/PUU-XIX/2021 terkait pengujian UU TNI dan banyak putusan lainnya”. Pada putusan tersebut, MK berpendirian pada *standing* “menahan-diri” (*judicial restraint*) untuk menguji suatu kebijakan dengan mendalilkan bahwa kebijakan tersebut merupakan ranah kewenangan pembentuk UU.¹¹ Untuk MK dapat menyentuh ranah dari pembentuk undang-undang, produk *open legal policy* yang diujikan oleh pemohon harus membuktikan dalam positanya bahwa permohonan terkait dengan produk *open legal policy* telah melampaui batas-batas tertentu yang berada di luar konstitusi. Batasan tersebut secara nyata berfungsi sebagai batas konstitusional atas sejauh mana MK dapat menilai kebijakan hukum terbuka tanpa mengganggu prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*). Namun, perkembangan praktik ketatanegaraan menunjukkan bahwa batasan tersebut tidak selalu bersifat mutlak. Dalam beberapa putusan, MK mulai memperluas makna *open legal policy* dengan menilai substansi keadilan dari suatu norma. Misalnya, dalam Putusan Nomor 22/PUU-XV/2017 tentang batas usia perkawinan, MK menilai bahwa kebijakan usia 16 tahun bagi perempuan melanggar hak konstitusional dan diskriminatif secara moral.¹² Begitu pula dalam Putusan Nomor 90/PUU-XXI/2023 tentang batas usia calon presiden, MK menilai adanya ketidakadilan terhadap golongan tertentu sehingga norma *a quo* harus diuji secara substantif.¹³

Di satu sisi, MK harus menjaga prinsip *separation of powers* agar tidak memasuki wilayah kebijakan legislatif. Namun, di sisi lain, MK juga wajib memastikan bahwa setiap kebijakan tidak menciptakan ketidakadilan yang *intolerable*. Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara mendalam konsep Ketidakadilan yang *intolerable* dari *open legal policy* dalam putusan-putusan MK, dengan fokus pada interpretasi keadilan menurut John Rawls. Penelitian ini juga berupaya menjelaskan implikasi

¹¹ Dwiky Arief dan Andy Usmina, “Teori Opened Legal Policy Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XXI/2023”, *Gorontalo Law Review*, Vol 7 No.1, 2024. Hal.113

¹² Putusan MK Nomor 22/PUU-XV/2017

¹³ Putusan MK Nomor 90/PUU-XXI/2023

dari perkembangan tersebut terhadap praktik judicial review dan arah pembentukan hukum nasional di masa mendatang.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian yang menitikberatkan pada studi kepustakaan terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.¹⁴ Fokus penelitian diarahkan untuk memahami bagaimana doktrin *open legal policy* berkembang dan dibatasi dalam praktik Mahkamah Konstitusi (MK) sekaligus keadilan yang menjadi titik sentral untuk membatasi konsepsi *open legal policy*. Bahan hukum primer mencakup Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020, serta sejumlah putusan MK yang relevan, antara lain Putusan Nomor 10/PUU-III/2005, 51-52-59/PUU-VI/2008, Putusan Nomor 53/PUU-XV/2017, Putusan Nomor 62/PUU-XXII/2024, Putusan Nomor 22/PUU-XV/2017, Putusan Nomor 15/PUU-XV/2017, Putusan Nomor 112/PUU-XX/2022, Putusan Nomor 55/PUU-XXI/2023, Putusan Nomor 90/PUU-XXI/2023, Putusan Nomor 29/PUU-XXI/2023, Putusan Nomor 51/PUU-XXI/2023 dan Putusan Nomor 84/PUU-XXII/2024. Bahan hukum sekunder yang peneliti gunakan meliputi literatur buku, jurnal, penelitian, disertasi makalah dan karya ilmiah dari para pakar hukum tata negara yang membahas terkait dengan teori keadilan, *open legal policy*, trias politica dan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian *open legal policy*. Teknik pengumpulan bahan dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), sedangkan analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif deskriptif, dengan menafsirkan makna hukum secara sistematis berdasarkan logika konstitusional dan nilai-nilai keadilan substantif.¹⁵

PEMBAHASAN DAN ANALISIS

1. Konsep dan Dasar Teoritis *Open Legal Policy*

Hans Kelsen dalam *Stufenbau Theory* (Teori Hierarki Norma) menyebutkan bahwa terdapat norma hukum superior yang merupakan alasan utama dari validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk suatu kesatuan norma yang berjenjang. Norma superior adalah norma yang menentukan pembentukan norma lain yang lebih

¹⁴ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, "*Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*", (Jakarta: Rajawali Pers, 2001), hlm. 13.

¹⁵ Johnny Ibrahim, "Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif", (Malang: Bayumedia, 2013), hlm. 58.

inferior.¹⁶ Dalam konteks ketatanegaraan, hierarki norma mengandung makna bahwa dalam peraturan perundang-undangan, terdapat norma dasar yang dijadikan rujukan nilai penormaannya untuk lahirnya peraturan yang ada dibawahnya dan harus memiliki nilai yang sejalan antara norma superior dan norma inferior. Teori ini kemudian disempurnakan oleh Hans Nawiasky menjadi teori yang dikenal dengan *theorie von stufenaufbau der rechtsordnung*. Dalam teori tersebut, Nawiasky menyebutkan bahwa susunan norma yang seharusnya adalah Norma Fundamental Negara (*staatsfundamentalnorn*), Aturan Dasar Negara (*staatsgrundgesetz*), Undang-Undang Formal (*formil gesetz*), dan Peraturan Pelaksanaan (*verordnung gezets*), dan Peraturan Otonom (*autonome satzung*).¹⁷

Dalam ketatanegaraan Indonesia, dikenal hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang telah diubah beberapa kali dengan perubahan terakhir pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Pasal 7 Ayat (1) menjelaskan bahwa terdapat tujuh norma yang berurutan dan hierarki, diantaranya:

a. UUD NRI 1945

Norma ini berlaku sebagai konstitusi atau dasar negara. Dalam teori Hans Nawiasky, hierarki pertama disebut dengan *Staats Grund Gezets* atau Aturan Dasar Negara.

b. TAP MPR

Norma ini berlaku sebagai aturan formal. Dalam teori Hans Nawiasky, hierarki kedua disebut dengan *Formil Grund Gezets* atau Aturan Formil.

c. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Jenis peraturan ini sama dengan TAP MPR, bahwa UU dalam teori Nawiasky berada pada hierarki kedua yaitu *Formil Grund Gezets* atau Aturan Formil.

d. Peraturan Pemerintah

Norma ini berlaku sebagai peraturan pelaksana dari peraturan formil, yang dalam teori Hans Nawiasky menempati hierarki ketiga yaitu *Verordnung Gezets*.

e. Peraturan Presiden

¹⁶ Prof. Dr. Jimly Asshidiqie dan Prof. Dr. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press, 2022. Hal. 100

¹⁷ Wahyu Prianto, "Analisis Hierarki Perundang-Undang Berdasarkan Teori Norma Hukum Oleh Hans Kelsen Dan Hans Nawiasky", *Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial dan Pendidikan*: Vol. 2 No. 1, 2024. Hal.11.

Jenis peraturan ini sama dengan Peraturan Pemerintah yang berlaku sebagai peraturan pelaksana dari peraturan formil. Dalam teori Hans Nawiasky, Peraturan Presiden menempati hierarki ketiga yaitu *Verordnung Gezets*.

f. Peraturan Daerah Provinsi

Norma ini berlaku sebagai peraturan otonom dari suatu wilayah pemerintahan daerah, yang dalam teori Hans Nawiasky menempati hierarki keempat yaitu *Autonome Satzung*.

g. Peraturan Daerah Kabupaten

Jenis peraturan ini sama dengan Peraturan Daerah Provinsi yang berlaku sebagai peraturan otonom dari suatu wilayah pemerintahan daerah, yang dalam teori Hans Nawiasky menempati hirarki keempat yaitu *Autonome Satzung*.

Melalui hierarki tersebut, terdapat penjenjangan antara suatu aturan dengan aturan lainnya. Seluruh aturan tersebut harus selaras dan tidak boleh bertentangan antara aturan yang lebih tinggi dengan aturan di bawahnya. Hal ini berkorelasi dengan kondisi yang mana sebuah aturan dalam hierarki bertentangan dengan norma yang ada di atasnya, maka dapat dilakukan pengujian yang disebut sebagai *judicial review*. Namun, terdapat sebuah konsep hukum dimana sebuah aturan tidak bisa diuji karena lembaga yudisial yang menangani perkara tersebut harus menahan diri dan dikhawatirkan masuk ke dalam ranah dari lembaga lain. Konsep hukum tersebut adalah Konsep *Open Legal Policy*.

Open legal policy secara etimologi adalah kebijakan hukum yang bersifat terbuka. *Open legal policy* secara definitif dapat diartikan sebagai konsep kebijakan hukum yang memiliki sifat terbuka dan selalu memiliki nilai konstitusionalitas di hadapan norma yang lebih tinggi.¹⁸ Dalam hal pengujian norma, MK adalah lembaga yang sering menggunakan konsep ini dalam putusannya guna menetapkan *standing position* dari MK untuk menahan diri. Hal ini karena MK berpendapat bahwa peraturan yang mengandung *open legal policy* adalah kewenangan mutlak dari pembentuk UU dalam menentukan materi muatan sebuah norma.¹⁹ Walaupun mutlak, MK tetap memiliki kewenangan dalam menguji perkara terkait dengan *open legal policy*. Menurut Dr. Mardian, *open legal policy* sendiri dibagi menjadi dua jenis, yaitu *open*

¹⁸ Mardian Wibowo, "Makna Kebijakan Hukum Terbuka Dalam Putusan Pengujian Undang-Undang Di Mahkamah Konstitusi", Disertasi: Universitas Brawijaya. 2017. Hal. 5-6

¹⁹ Radita Ajie, "Batasan Pilihan Kebijakan Pembentuk Undang-Undang (Open Legal Policy) dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi?", Jurnal Legislasi Indonesia: Vol. 13, No. 02, 2016. hal. 112

legal policy yang mutlak dan relatif.²⁰ *Open legal policy* mutlak adalah kebijakan atau aturan yang lahir dengan tidak memiliki landasan hukum pada UUD NRI 1945, namun memiliki landasan hukum yang termaktub dalam ketentuan yang mengatur kewenangan presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah. *Open legal policy* mutlak ini sendiri berfungsi sebagai bentuk konsepsi negara dalam menjalankan kebebasan negara. *Open legal policy* mutlak sendiri tidak dapat diuji karena materi muatannya berisi tentang nilai netral atau bebas dari nilai apapun sehingga *open legal policy* akan selalu konstitusional.²¹ Jenis selanjutnya adalah *open legal policy* relatif yang memiliki artian sebagai produk hukum yang menjadi kewenangan lembaga legislatif untuk memilih dan merumuskan norma hukum dalam UU yang tidak memiliki referensi eksplisit dalam UUD NRI 1945. Adapun rumusan dari *open legal policy* relatif tidak boleh bertentangan dengan norma implisit UUD NRI 1945 serta norma-norma dari implementasi norma eksplisit atau norma implisit UUD NRI 1945.²²

Lebih lanjut, dalam Perkara Nomor 62/PUU-XXII/2024, ahli yang dihadirkan oleh pemohon dalam persidangan pengujian UU di MK, yaitu Dr. Yance Arizona, seorang dosen Hukum Tata Negara Universitas Gadjah Mada, memberikan keterangan tentang *open legal policy*. Menurut Dr. Yance *open legal policy* adalah 1) Ketentuan dan materi muatan dari sebuah norma tidak diatur oleh UUD NRI 1945; 2) Norma tersebut merupakan perintah eksplisit dari UUD NRI 1945 berupa pengaturan tambahan yang tidak diatur oleh UUD NRI 1945; 3) UU yang lahir dari perintah UUD NRI 1945; dan 4) Norma yang lahir karena kebutuhan masyarakat dan sewaktu-waktu dapat diubah karena tidak memiliki kaitan konstitusionalitas.²³ Definisi tersebut merupakan definisi lebih lanjut dari *open legal policy* relatif. Melalui definisi tersebut, peneliti melihat suatu kontradiksi antara hierarki norma dengan konsep *open legal policy*. Secara *das sollen*, kesesuaian dan keselarasan antara norma yang lebih rendah terhadap norma yang lebih tinggi adalah hal yang fundamental dalam tata hukum dengan haluan hierarkis. Namun, norma yang bernilai *open legal policy* justru menegaskan antar materi muatan yang seharusnya hierarkis koheren. Karena perbedaan tersebut, diperlukan batasan yang

²⁰ Mardian Wibowo, I Nyoman Nurjaya dan Muchammad Ali Safa'at, "The Criticism on the Meaning of "Open Legal Policy" in Verdicts of Judicial Review at the Constitutional Court", *Constitutional Review*, Vol 3, No. 2, 2017. Hal. 280-281

²¹ *Ibid.*

²² Mardian Wibowo, I Nyoman Nurjaya dan Muchammad Ali Safa'at, "*Op.Cit*", Hal. 283

²³ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 62/PUU-XXII/2024

perlu dimiliki untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dari pembentukan suatu aturan.

Doktrin *open legal policy* atau kebijakan hukum terbuka merupakan konsep penting dalam hukum tata negara Indonesia modern yang berfungsi menegaskan batas antara wilayah pembentuk undang-undang (*legislative domain*) dengan wilayah penegakan hukum oleh peradilan konstitusi (*judicial domain*). Pada hakikatnya, doktrin ini berpangkal pada prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) dan supremasi konstitusi (*constitutional supremacy*). Kedua prinsip tersebut menjadi dasar bagi keseimbangan antar cabang kekuasaan agar tidak saling mendominasi.²⁴

Secara terminologis, *open legal policy* diartikan sebagai pilihan kebijakan yang terbuka bagi pembentuk undang-undang dalam merumuskan norma hukum, sepanjang tidak bertentangan dengan nilai-nilai konstitusi.²⁵ MK pertama kali memperkenalkan istilah ini dalam Putusan Nomor 10/PUU-III/2005 dan kemudian memperbaikinya dalam Putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008. Dalam pertimbangannya, Mahkamah menyatakan bahwa pembentukan undang-undang adalah wilayah kebijakan politik pembentuk undang-undang, kecuali apabila substansi norma yang dibentuk secara nyata melanggar batasan-batasan tertentu.²⁶ Secara teoritis, akar dari doktrin ini dapat ditelusuri pada teori *rule of law* dan *constitutional democracy*. Montesquieu dalam *The Spirit of the Laws* menegaskan bahwa pembatasan kekuasaan harus diwujudkan melalui mekanisme distribusi kewenangan di antara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif.²⁷ Namun, dalam konteks demokrasi modern, pembatasan kekuasaan tidak hanya bersifat institusional, tetapi juga substantif yang merujuk pada esensialitas isi norma yang harus menunjang dasar-dasar negara demokrasi konstitusional. Hal tersebut berarti bahwa setiap kebijakan publik harus tunduk pada nilai-nilai keadilan konstitusional karena keadilan adalah norma tertinggi yang melahirkan hukum sebagai alat untuk menjaganya.²⁸

Dalam konteks Indonesia, *open legal policy* menjadi sarana bagi MK untuk menegakkan prinsip *checks and balances* tanpa melampaui batas kewenangannya sebagai *negative legislator*. Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa MK hanya

²⁴ Montesquieu, "*The Spirit of the Laws*", (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), hlm. 162.

²⁵ Jimly Asshiddiqie, "*Op.cit*", (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 49.

²⁶ Putusan MK Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008

²⁷ *Ibid.*

²⁸ A.V. Dicey, "*Introduction to the Study of the Law of the Constitution*", (London: Macmillan, 1915), hlm. 67.

berwenang membatalkan norma hukum yang bertentangan dengan UUD 1945, bukan menggantikannya dengan norma baru.²⁹ Namun, Mahfud MD berpendapat bahwa ketika kebijakan hukum terbuka melanggar hak konstitusional warga negara, Mahkamah dapat menilai substansi norma tersebut demi menegakkan keadilan substantif.³⁰ Dengan demikian, *open legal policy* berfungsi sebagai prinsip kehati-hatian yudisial (*judicial restraint*), namun sekaligus menjadi parameter moral bagi legislator agar kebijakan yang dirumuskan tidak bertentangan dengan nilai-nilai dasar konstitusi. Doktrin ini menjadi refleksi dari hubungan dialektis antara demokrasi (yang menuntut kebebasan pembentukan kebijakan) dan konstitusionalisme (yang menuntut pembatasan kekuasaan).

2. Korelasi Mahkamah Konstitusi dan Konsep Dasar Keadilan John Rawls

Menurut Hans Kelsen, pelaksanaan aturan konstitusional tentang legislasi dapat secara efektif dijamin jika terdapat suatu lembaga selain dari lembaga legislatif memiliki tugas untuk menguji suatu produk hukum telah sesuai atau tidak sesuai dengan konstitusi.³¹ Hal ini berkaitan dengan norma hukum superior, dimana norma hukum superior yang dalam hal ini berupa konstitusi merupakan alasan utama dari validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk suatu kesatuan norma yang berjenjang dan tidak bertentangan, karena norma superior adalah norma yang menentukan pembentukan norma lain yang lebih inferior.³² Untuk kepentingan itu maka perlu untuk dibentuk sebuah lembaga atau organ yang memiliki kekhususan untuk melaksanakan pengujian terhadap peraturan yang lebih inferior dalam konteks produk legislasi kepada norma superior yaitu konstitusi. Hal tersebut merupakan pengimplementasian fungsi dari penegakan norma-norma dalam konstitusi. Maka sebagai suatu gagasan, Austria memasukkan ke dalam konstitusinya pada 1919-1920 sebuah Mahkamah Konstitusi pertama di Dunia.³³

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, gagasan terhadap pemberian kewenangan kepada lembaga yudisial guna melaksanakan pengujian terhadap Undang-Undang (norma inferior) telah lahir sejak para *founding people* merumuskan UUD NRI

²⁹ Jimly Asshiddiqie, "*Gagasan Negara Hukum Demokratis*", (Jakarta: Konpress, 2006), hlm. 23.

³⁰ Mahfud MD, "*Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*", (Jakarta: Rajawali Press, 2012), hlm. 56.

³¹ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, terjemahan Raisul Muttaqien, Bandung: Nuansa dan Nusa Media, 2006. Hal. 224

³² Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie dan Prof. Dr. Ali Safa'at, *Loc.Cit.*

³³ Bachtiar, *Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Pada Pengujian UU Terhadap UUD*, Jakarta: Raih Asa Sukses, 2015. Hal.75

1945. Pada sidang BPUPKI, Moh. Yamin melontarkan sebuah gagasan untuk diadopsi ke dalam UUD yaitu usulan agar Mahkamah Agung memiliki wewenang untuk “*Memanding Undang-Undang*” dengan tiga sistem norma yaitu Undang-Undang Dasar, Hukum Syariat Islam dan Hukum Adat.³⁴ Namun, gagasan tersebut tidak disetujui rapat BPUPKI serta ditentang oleh Soepomo yang mana UUD 1945 adalah sebuah bentuk supremasi parlemen dan tugas Mahkamah Agung menurutnya adalah menerapkan hukum bukan menguji hukum.³⁵ Maka dari itu, usulan tersebut hanyalah sebuah gagasan tanpa implementasi. Hingga pada tahun 2001, amandemen ketiga dari UUD NRI 1945 mengakomodir kebutuhan adanya lembaga yudisial guna melaksanakan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 yaitu Mahkamah Konstitusi.

Pada awalnya, Mahkamah Konstitusi diide kan untuk bertempat pada wilayah/lingkungan Mahkamah Agung dengan kewenangan uji materiil undang-undang, memberikan putusan dan kewenangan lainnya yang diberikan undang-undang. Namun, kemudian setelah melalui banyak proses hingga melahirkan amandemen UUD NRI 1945 yang ketiga, maka diputuskan bahwa Mahkamah Konstitusi berada diluar wilayah Mahkamah Agung. Lahirnya Mahkamah Konstitusi ini sendiri dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B Undang-Undang Dasar 1945 hasil Perubahan Ketiga yang disahkan pada 9 November 2001, yang kemudian disahkan melalui Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.³⁶ Pada undang-undang tersebut, Mahkamah Konstitusi tidak hanya memiliki satu kewenangan, melainkan empat kewenangan dan satu kewajiban diantaranya:

- a. Menguji (*judicial review*) undang-undang terhadap UUD.
- b. Memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD.
- c. Memutuskan pembubaran partai politik.
- d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- e. Memutus pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran hukum oleh presiden dan wakil presiden menurut UUD. (Kewajiban)

³⁴ Jimly Asshidiqie, *Loc.Cit.*

³⁵ Bachtiar, *Op. Cit.* Hal. 77

³⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Sejarah Terbentuknya Mahkamah Konstitusi, 2015, diakses pada 28 Maret 2025, Melalui link: <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=11766>.

Dalam menjalankan wewenangnya, Mahkamah Konstitusi tunduk pada prinsipil yang sama dengan Mahkamah Agung yaitu prinsip pada Undang-Undang 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman. Prinsip-prinsip tersebut merupakan salah satu hal yang sangat penting guna ketatanegaraan yang berlandaskan pada hukum. Salah satu prinsip yang merupakan hal terpenting dan harus dianut oleh Mahkamah Konstitusi adalah prinsip *the independence of judiciary*. *The independence of judiciary* adalah kemandirian kekuasaan kehakiman kebebasan hakim yang memiliki sifat universal. Hal ini berarti bahwa hakim dalam melaksanakan peradilan bebas dari campur tangan kekuasaan ekstra yudisial.³⁷ Selain prinsip tersebut, juga terdapat prinsip-prinsip lain yang merupakan satu kesatuan dalam Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman yaitu Peradilan Terbuka Untuk Umum, Imparsial dan Independen, Peradilan Cepat Sederhana dan Biaya Ringan, Hak untuk didengar Secara Seimbang, *Ius Curia Novit* dan beberapa prinsip lain. Prinsipil tersebut adalah dasar dari Mahkamah Konstitusi dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.

Dalam konteks ketatanegaraan khususnya pengujian *open legal policy* di Mahkamah Konstitusi, Mahkamah atas dasar asas *ius curia novit* memiliki kewajiban untuk menguji *open legal policy* walaupun dirasa bukan merupakan ranahnya untuk melakukan pengujian terhadap perkara tersebut. Maka, sebagai lembaga yang menjadi *guardian of constitution*, putusan yang dihasilkan harus menjaga dasar-dasar moralitas dalam bernegara. Hal tersebut karena moralitas merupakan hal yang penting dan memiliki keterkaitan yang erat dengan hukum (sebagai putusan), sebagaimana diungkapkan oleh Charless W Collier dalam buku *Basic Themes in Law and Jurisprudence*. Menurut Charles, Moralitas dan Hukum dapat dipandang sebagai bagian penting secara bersama, dimana moral melandasi seseorang untuk melakukan sesuatu dan karena alasan moral tersebut, seseorang diperbolehkan untuk menyimpangi suatu aturan karena terkadang antara moral dan aturan hukum sering memiliki sudut pandang yang berbeda.³⁸ Hal tersebut menunjukkan bahwa moral merupakan bagian penting dalam penegakan hukum guna terwujudnya keadilan bagi seluruh orang. Hal ini yang kemudian mendorong penelitian kali ini untuk melihat esensialitas dari teori moralitas ketatanegaraan dalam cara pandang objek yang diuji (*Open Legal Policy*) di Mahkamah

³⁷ Bambang Sutiyo dan Sri Hastuti, *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2005. Hal 51.

³⁸ Suadamara Ananda, "Hukum dan Moralitas", *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Juli: Volume 24 No.3, 2006. Hal.302

Konstitusi guna menemukan keadilan yang keadilan tersebut merupakan bagian atau segmen dari moralitas.³⁹

Esensi dari pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi adalah untuk menemukan keadilan yang merupakan segmen moral dari adanya suatu norma yang melanggar kepentingan konstitusional dari pemohon. Maka, konsep utama yang dimunculkan dalam penelitian kali ini adalah Keadilan guna menganalisis dan mendukung esensialitas dari pengujian *open legal policy*. Keadilan berasal dari kata adil yang secara etimologi memiliki arti tidak memihak dan tidak berat sebelah.⁴⁰ Secara pemaknaan yang lebih jauh, keadilan telah dikonstruksikan dalam konsepsi yang lahir berdasarkan pemikiran atau paham kebebasan yang formal positivistik. Konsepsi tersebut dilahirkan oleh John Rawls, yang mana mengemukakan bahwa keadilan adalah nilai-nilai sosial yang didistribusikan dengan setara kecuali dengan distribusi tidak setara itu membawa keuntungan bagi semua orang.⁴¹

Ditegaskan kembali oleh peneliti, alasan penggunaan teori keadilan dari John Rawls sebagai konsep utama dalam penelitian ini karena Rawls merupakan pemikir filsafat politik dalam ruang lingkup keadilan yang menganut paham positivistik dan berkembang pada era positivisme hukum. Sehingga, teori keadilan dari Rawls sering dikatakan sebagai keadilan formal yang bersifat administratif.⁴² Sifat administratif dari keadilan Rawls merupakan hasil dari konsepsi Rawls yang berkunci pada *pure procedural justice* yang dalam konsep tersebut mengacu pada suatu kebijakan harus adil dan memihak seluruh kepentingan dari setiap subjeknya tanpa terkecuali. Arti dari esensi dari *pure procedural justice* menekankan pada proses yang ditempuh oleh seluruh subjek haruslah bernuasa keadilan tanpa membeda-bedakan yang menciptakan diskriminasi antar subjek. Hal ini menciptakan konsepsi dari Rawls sebagai acuan pada keadilan yang menjadi pokok landasan struktur sosial sehingga dapat terjaminnya pemenuhan hak dan kewajiban di masyarakat.⁴³ Melalui konsep tersebut, Rawls menggariskan bahwa suatu hal dapat dikatakan adil ketika dapat mengakomodir

³⁹ Herbert Lionel A. Hart, "The Concept Of Law", Oxford: Clarendon Law Series, 1993. Hal. 163

⁴⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia.

⁴¹ John Rawls, "A Theory Of Justice (Revised Edition)", Cambridge, Massachusetts : The Belknap Press Of Harvard University Press, 1971. Hal. 53.

⁴² Anre Ata Ujan, "Keadilan dan Demokrasi: Telaah Filsafat Politik John Rawls", Kanisius, Bandung, 2001. Hal.. 27.

⁴³ Andra Triyudian dan, Neneng Putri Siti Nurhayati, "Penerapan Prinsip Keadilan Sebagai Fairness Menurut John Rawls Di Indonesia Sebagai Perwujudan Dari Pancasila", Das Sollen: Jurnal Kajian Kontemporer Hukum dan Masyarakat, Vol. 2 No.1, 2024. Hal. 7-9.

kepentingan seluruh kalangan masyarakat tanpa terkecuali walaupun dalam proporsi yang berbeda dengan cara memperoleh yang sama. Kaitan antara konsep utama dengan sub-bab kali ini adalah sebagai landasan esensial yang teoritik dalam melandasi proses pengujian *open legal policy* di Mahkamah Konstitusi sebagai tujuan untuk mencapai keadilan. Selain itu, penekanan dalam keadilan juga harus dimunculkan dalam proses pengujian *open legal policy* di Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi sendiri merupakan lembaga yudikatif yang lahir atas dasar kebutuhan bangsa akan *check and balances* yang perlu ada dalam negara hukum yang berdasarkan demokrasi konstitusional.⁴⁴ Maka dari itu, dalam esensi dari *check and balances* ditemukan bahwa teori trias politica Montesquieu menjadi dasar dari lahirnya mekanisme *check and balances*. Untuk itu, peneliti menggunakan teori Trias Politica sebagai implikasi dari keadilan yang dijunjung dalam penelitian ini. Trias Politica secara etimologi berasal dari Bahasa Yunani “*Tri*” bermakna tiga dan “*As*” berarti poros, sedangkan Politica yang berarti kekuasaan, artinya secara sederhana *Trias Politica* dapat dipahami sebagai tiga poros.⁴⁵ Konsep Trias Politica disusun oleh Montesquieu yang mana membagi kekuasaan negara dalam tiga cabang kekuasaan terpisah: Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif. Ketiga cabang ini memiliki orientasi yang sama dalam hal mencapai tujuan berupa implementasi undang-undang dalam hal eksekutif, pembuatan undang-undang dalam hal lembaga legislatif, dan pelaksanaan keadilan dalam hal lembaga yudikatif berkaitan dengan suatu pelanggaran. Doktrin dari pemahaman Montesquieu mengharuskan bahwa kekuasaan negara dalam pelaksanaannya perlu dipisahkan sehingga dapat berjalan secara independen untuk dapat terhindar dari tindakan yang kesewenang-wenangan apabila diberikan pada satu lembaga kekuasaan yang terlalu dominan.⁴⁶

Dalam Sistem pemerintahan Indonesia sendiri telah sejak lama mengadopsi teori pemisahan kekuasaan ini, sebab perjalanan panjang kondisi sosial-politik yang terjadi pada masa orde lama dan orde baru, yang mana pemerintahan tersebut sangat didominasi oleh satu poros kekuasaan sehingga terjadi kesewenang-wenangan. Tiga

⁴⁴ Imam Hidayat, “Teori-Teori Politik, Revisi”, Malang: Setara Press, 2012. Hal. 42

⁴⁵ Moh Mujibur Rohman Rohman and Naidarti, “Independensi Kekuasaan Kehakiman Dalam Sistem Trias Politica Di Indonesia,” *HUNILA: Jurnal Ilmu Hukum Dan Integrasi Peradilan* 2, no. 2 (2024): 190–207, <https://doi.org/10.53491/hunila.v2i2.975>.

⁴⁶ Annisa Zahra et al., “Teori Pemisahan Kekuasaan Trias Politica Dalam Pemikiran Filsafat Hukum Montesquieu,” *Praxis: Jurnal Filsafat Terapan* 1, no. 01 (2022), <https://journal.forikami.com/index.php/praxis/article/view/533>.

poros kekuasaan sebagaimana diuraikan oleh Montesquieu dapat direlevansikan dengan sistem pemerintahan di Indonesia. *Pertama*, kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan yang bertanggung jawab dalam hal pelaksanaan kebijakan publik, pengelolaan administrasi negara, dan penegakan hukum. Cabang kekuasaan ini dipegang oleh kepala negara atau kepala pemerintahan seperti presiden atau perdana menteri yang dibantu oleh anggota kabinet pemerintahannya. *Kedua*, kekuasaan legislatif adalah kekuasaan pemerintahan dalam hal membuat undang-undang dan melakukan pengawasan terhadap pemerintahan eksekutif. Cabang kekuasaan ini dilaksanakan oleh parlemen atau badan legislatif, seperti DPR sebagai perwakilan suara rakyat. *Ketiga*, kekuasaan yudikatif merupakan cabang kekuasaan yang berwenang melakukan putusan terhadap perkara hukum, yudikatif juga berperan dalam menafsirkan undang-undang. Lembaga yudikatif beberapa diantaranya ialah Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi yang keduanya sama-sama menegakkan hukum dan keadilan di masyarakat.⁴⁷

3. Keadilan John Rawls pada Interpretasi Mahkamah Konstitusi dalam Menguji *Open Legal Policy*

Dalam pencarian makna dari keadilan dari pengujian *open legal policy*, peneliti hanya menggunakan teori atau konsep keadilan yang dikemukakan oleh John Rawls. Menurut Rawls, keadilan adalah nilai-nilai sosial yang didistribusikan dengan setara kecuali dengan distribusi tidak setara itu membawa keuntungan bagi semua orang.⁴⁸ Konsep keadilan dari Rawls ini berkunci pada *pure procedural justice* yang dalam konsep tersebut mengacu pada suatu kebijakan harus adil dan memihak seluruh kepentingan kalangan masyarakat tanpa terkecuali. Hal ini menciptakan konsepsi dari Rawls sebagai acuan pada keadilan yang menjadi pokok landasan struktur sosial sehingga dapat terjaminnya pemenuhan hak dan kewajiban di masyarakat.⁴⁹ Melalui konsep tersebut, Rawls menggariskan bahwa suatu kebijakan dapat dikatakan adil ketika dapat mengakomodir kepentingan seluruh kalangan masyarakat tanpa terkecuali walaupun dalam proporsi yang berbeda. Maka, dalam mencari makna terkait dengan keadilan dalam pengujian *open legal policy*, peneliti akan melihat terkait bagaimana

⁴⁷ Rasji Rasji et al., "Penerapan Teori Trias Politika Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia," *Syariati: Jurnal Studi Al-Qur'an Dan Hukum* 10, no. 1 (2024): 95–106, <https://doi.org/10.32699/syariati.v10i1.6477>.

⁴⁸ John Rawls, "*Ibid*".

⁴⁹ Andra Triyudian dan, Neneng Putri Siti Nurhayati, "Penerapan Prinsip Keadilan Sebagai Fairness Menurut John Rawls Di Indonesia Sebagai Perwujudan Dari Pancasila", *Das Sollen: Jurnal Kajian Kontemporer Hukum dan Masyarakat*, Vol. 2 No.1, 2024. Hal. 7-9.

Mahkamah Konstitusi memutuskan suatu pengujian *open legal policy* merupakan ketidakadilan yang intolerable atau bukan ketidakadilan yang intolerable melalui perkara pengujian yang telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi. Konsepsi tersebut kemudian akan memperlihatkan suatu keselarasan dalam praktik Mahkamah Konstitusi dalam negara yang menganut *trias politica*.

Pencarian makna dari keadilan oleh peneliti akan menggunakan 10 putusan yang paling relevan dimana dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi memberikan dasar pertimbangan untuk memutuskan bahwa suatu norma *open legal policy* merupakan ketidakadilan yang intolerable. Peneliti menggunakan Putusan Nomor 53/PUU-XV/2017 dan Putusan Nomor 62/PUU-XXII/2024 yang menguji persoalan verifikasi partai politik peserta pemilu dan *presidential threshold*, Putusan Nomor 22/PUU-XV/2017 yang menguji persoalan diskriminasi usia perkawinan antara laki-laki dan perempuan, Putusan Nomor 15/PUU-XV/2017 yang menguji perkara *double taxation* yang dikenakan terhadap alat berat, Putusan Nomor 112/PUU-XX/2022 yang menguji perkara batas minimum usia dan periodisasi ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Putusan Nomor 55/PUU-XXI/2023, Putusan Nomor 90/PUU-XXI/2023, Putusan Nomor 29/PUU-XXI/2023 dan Putusan Nomor 51/PUU-XXI/2023 yang menguji terkait dengan syarat batas usia minimum untuk mencalonkan diri sebagai Presiden dan Wakil Presiden, serta yang terakhir adalah Putusan Nomor 84/PUU-XXII/2024 yang menguji terkait masa jabatan dari notaris yang dirasa diskriminatif. Melalui penelusuran tersebut, peneliti menemukan pemaknaan terhadap ketidakadilan yang intolerable sebagai batasan dari *open legal policy* yang selengkapnya sebagai berikut.

Tabel 1: Konstruksi Ukuran Keadilan Dalam Putusan MK

No	Putusan	Konstruksi Definitif	Ukuran Keadilan
1	Putusan 53/PUU-XV/ 2017	Ketidakadilan yang intolerable merupakan ketidakadilan yang dapat diukur ketika suatu norma <i>open legal policy</i> mereduksi atau menutupi hak konstitusional dari	1. Adanya hak konstitusional yang tertutupi atau tereduksi sebab keberlakuan norma yang mengandung <i>open legal policy</i> .
2	Putusan 62/PUU-XXII/2024		2. Adanya perlakuan yang

		masyarakat sehingga menghilangkan esensi dari prinsip perlakuan yang sama dalam <i>scope</i> norma tersebut.	tidak sama terhadap subjek hukum dalam <i>scope</i> norma <i>open legal</i> .
3	Putusan 22/PUU-XV/ 2017	Suatu norma yang bernilai <i>open legal policy</i> merupakan ketidakadilan yang intolerable ketika norma <i>a quo</i> bersifat diskriminatif.	1. Bersifat Diskriminatif.
4	Putusan 15/PUU-XV/ 2017	Ketidakadilan yang intolerable adalah ketidakadilan yang menciptakan kondisi dimana norma yang eksisting menyebabkan tertutup atau hilangnya hak konstitusional dari masyarakat yang karena hal tersebut menciptakan ketidakpastian hukum	1. Hilang atau tertutupnya hak konstitusional. 2. Norma menyebabkan ketidakpastian hukum
5	Putusan 29/PUU-XXI/2023	Ketidakadilan yang intolerable adalah kondisi dimana norma yang mengandung <i>open legal policy</i> tidak sesuai dengan keadaan dilapangan sehingga menyebabkan hilangnya kesempatan dari individu yang seharusnya berada pada masa terbaik untuk mengimplementasikan	1. Ketidaksesuaian norma dengan kondisi yang ada.
6	Putusan 51/PUU-XXI/2023		2. Ketidaksesuaian tersebut menyebabkan hilangnya kesempatan atau masa terbaik dari subjek
7	Putusan 55/PUU-XXI/2023		
8	Putusan 90/PUU-XXI/2023		

		keilmuannya.	
9	Putusan 84/PUU-XXII/2024	Ketidakadilan yang intolerable adalah kondisi dimana norma yang mengandung <i>open legal policy</i> bersifat diskriminatif terhadap individu atau kelompok, dan menciptakan kondisi yang tidak memberi kepastian hukum yang berkeadilan.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bersifat Diskriminatif. 2. Tidak adanya kepastian hukum yang berkeadilan.
10	Putusan 112/PUU-XX/2022	Ketidakadilan yang intolerable adalah ketidakadilan yang disebabkan karena hak konstitusional dari masyarakat direduksi karena keberlakuan dari norma yang mengandung <i>open legal policy</i> baik secara eksplisit maupun implisit.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adanya hak konstitusional individu atau kelompok yang direduksi baik secara implisit maupun eksplisit.

Sumber: Penulis, Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Keadilan dan *Open Legal Policy*. 2026.

Melalui tabel di atas, maka dapat dikonstruksikan bahwa suatu norma yang bernilai *open legal policy* dapat dinilai memenuhi kriteria sebagai norma yang berisi ketidakadilan yang *intolerable* setidaknya memiliki 4 (empat) hal utama, yaitu:

- a. Menutupi atau menghilangkan hak konstitusional subjek hukum;
- b. Diskriminatif;
- c. Ketidakpastian Hukum; dan/atau
- d. Ketidaksesuaian dengan kondisi riil.

Maka, melalui 4 (empat) ukuran di atas dapat didefinisikan bahwa ketidakadilan yang intolerable adalah ketidakadilan dalam norma bernilai *open legal policy* yang bersifat diskriminatif dan tidak sesuai dengan kondisi riil di masyarakat, sehingga

menutupi atau menghilangkan hak konstitusional subjek hukum dan menyebabkan ketidakpastian hukum. Melalui definisi tersebut, dapat dikaitkan dengan konsep keadilan dari John Rawls yang menggariskan bahwa suatu kebijakan dapat dikatakan adil ketika dapat mengakomodir kepentingan seluruh kalangan masyarakat tanpa terkecuali walaupun dalam proporsi yang berbeda. Selain itu, reduksi terhadap hak juga menyebabkan *procedural* yang seharusnya dipandang sama terhadap setiap orang, justru menjadi timpang dan menyalahi konsep *pure procedural justice*. Maka, dapat dikatakan bahwa konsep keadilan yang dianut oleh Mahkamah Konstitusi memiliki keterkaitan dengan konsep keadilan dari John Rawls dengan tetap mengedepankan prinsip jaminan terhadap hak-hak setiap orang.

Melalui konsepsi ukuran keadilan di atas, maka Mahkamah Konstitusi kemudian bisa masuk ke dalam proses pengujian *open legal policy*. Hal ini kemudian juga mengubah konsepsi dari trias politica yang dianut oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam peletakan dasar penempatan lembaga karena sudah masuk ke ranah yang bukan lagi merupakan ranah dari lembaga yudikatif. Lembaga yudikatif, dahulu hanya diisi oleh Mahkamah Agung sebagai satu-satunya lembaga peradilan yang bertugas untuk mengadili permasalahan terkait dengan pelanggaran hukum. Namun, seiring berkembangnya waktu, pelanggaran terhadap hukum dirasa tidak hanya terjadi dan dilakukan oleh subjek diberlakukannya hukum, melainkan dilakukan oleh hukum itu sendiri terhadap subjek diberlakukannya hukum (subjek yang terkena hukum). Sebagai contoh, Undang-Undang Buruh dan Undang-Undang Penanggulangan Keadaan Bahaya yang merupakan hukum, justru melanggar hak konstitusional dari subjek hukum itu sendiri. Untuk itu, Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yudikatif lahir sebagai penyeimbang atas hukum yang dibentuk oleh pembentuk undang-undang (lembaga legislatif) agar tidak terdapat reduksi terhadap hak-hak rakyat yang seharusnya dilindungi melalui hukum.

Dalam perkembangannya, teori trias politica dalam *scope* Mahkamah Konstitusi tidak lagi menempatkan Mahkamah ke dalam satu cabang kekuasaan saja. Melainkan berkembang berada pada dua kaki hingga cabang kekuasaan legislatif. Hal tersebut merupakan implikasi logis apabila melihat beberapa putusan Mahkamah Konstitusi belakangan ini. Mahkamah Konstitusi sering kali memutus perkara dengan amar menyatakan norma yang diuji bernilai inkonstitusional, melainkan melahirkan norma

baru⁵⁰ atas putusan tersebut.⁵¹ Untuk itu, diberikan pembatasan berupa adanya beberapa norma yang bernilai *Open legal policy* sebagai bentuk kebebasan pembentuk undang-undang dalam menentukan materi muatan dalam norma yang akan diatur oleh Mahkamah Konstitusi. Kebebasan disini tidak sepenuhnya berarti tanpa halangan. Tetap terdapat batasan-batasan tertentu yang harus ditaati oleh pembentuk undang-undang dalam menentukan materi muatan di dalamnya agar tetap dapat bernilai konstitusional

KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan di atas, peneliti menyimpulkan setidaknya 3 (tiga) hal dari pembahasan. Pertama, Kebijakan Hukum Terbuka atau *Open Legal Policy* secara konsep dan dasar teoritis pertama kali dilahirkan pada Putusan Nomor 10/PUU-III/2005 dan kemudian diperkuat oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008. Secara konsepsi teoritis diartikan sebagai kewenangan mutlak dari pembentuk UU dalam menentukan materi muatan sebuah norma kebijakan hukum yang memiliki sifat terbuka dan selalu memiliki nilai konstitusionalitas di hadapan norma yang lebih tinggi. Konsepsi tersebut menyalahi dasar teoritis yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky dalam hal validitas norma dan hierarki peraturan perundang-undangan. Walaupun menyalahi teoritisasi dari validitas norma dan hierarki peraturan perundang-undangan, konsep kebijakan hukum terbuka tersebut penting dalam hukum tata negara Indonesia modern yang berfungsi menegaskan batas antara wilayah pembentuk undang-undang (*legislative domain*) dengan wilayah penegakan hukum oleh peradilan konstitusi (*judicial domain*) dalam pembagian kekuasaan (*seperation of power*) di Indonesia. Kedua, Esensi keadilan menjadi penting dalam dasar lahirnya Mahkamah Konstitusi. Keadilan yang digunakan oleh peneliti adalah teori dari John Rawls dimana Keadilan tersebut merupakan hasil dari konsepsi Rawls yang berkunci pada *pure procedural justice* yang dalam konsep tersebut mengacu pada suatu kebijakan harus adil dan memihak seluruh kepentingan dari setiap subjeknya tanpa terkecuali. Arti dari esensi dari *pure procedural justice* menekankan pada proses yang ditempuh oleh seluruh subjek

⁵⁰ Dalam hal ini, Maksud dari penulis adalah penulis menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi seringkali melakukan aktivitas *judicial activism* dengan membentuk norma baru dari putusan tersebut yang menyalahi pasal 57 UU MK. Hal ini berimplikasi terhadap MK bahwa MK bukan hanya menjadi sebagai *negative legislature*, melainkan menjadi *positive legislature*.

⁵¹ Mahkamah Konstitusi, "Menyoal Pemaknaan MK sebagai "Negative Legislator" dan Bukan "Positive Legislator"", mkri.id, Diakses pada 13 Oktober 2025, melalui: <https://www.mkri.id/berita/menyoal-pemaknaan-mk-sebagai-%E2%80%9Cnegative-legislator%E2%80%9D-dan-bukan-%E2%80%9Cpositive-legislator%E2%80%9D-23405>

haruslah bernuansa keadilan tanpa membeda-bedakan yang menciptakan diskriminasi antar subjek. *Procedural justice* tersebut harus terlaksana dalam proses pengujian undang-undang terkhusus pada pengujian *open legal policy* di Mahkamah Konstitusi. Terakhir, melalui interpretasi Mahkamah Konstitusi dalam pengujian *open legal policy*, Mahkamah Konstitusi memberikan tafsir konstitusional dalam keadilan *open legal policy* dapat diukur dengan 4 (empat) hal yaitu Menutupi atau menghilangkan hak konstitusional subjek hukum; Diskriminatif; Ketidakpastian Hukum; dan/atau Ketidaksesuaian dengan kondisi riil. Sehingga ketika melihat norma yang bernilai *open legal policy*, Mahkamah Konstitusi akan mendasarkan putusan tersebut dengan mengukur 4 (empat) ukuran keadilan tersebut. Selain itu, terlihat bahwa masuknya Mahkamah Konstitusi dalam pengujian *open legal policy* juga menjadi pergeseran konsep *trias politica* di Indonesia, sebab Mahkamah Konstitusi melakukan *judicial activism* dengan menciptakan hukum baru melalui putusannya sehingga berperan seakan-akan *legislature*.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, J. *Gagasan Negara Hukum Demokratis*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Asshiddiqie, J. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Asshiddiqie, J., & Safa'at, A. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press, 2022.
- Asshiddiqie, J. *Pokok-pokok hukum tata negara pasca reformasi*. PT Bhuna Ilmu Populer, 2007.
- Bachtiar. *Problematika implementasi putusan Mahkamah Konstitusi pada pengujian undang-undang terhadap UUD*. Raih Asa Sukses, 2015.
- Dicey, A. V. *Introduction to the study of the law of the constitution*. Macmillan, 2015.
- Hart, H. L. A. *The concept of law*. Oxford: Clarendon Law Series, 1993.
- Ibrahim, J. *Teori dan metodologi penelitian hukum normatif*. Bayumedia, 2013.
- Kelsen, H. *Teori umum tentang hukum dan negara* (R. Muttaqien, Trans.). Nuansa & Nusa Media, 2006.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Buku VII*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MK, 2010.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan*,

- 1999-2002, Buku VI Kekuasaan Kehakiman. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Montesquieu. *The spirit of the laws*. Cambridge University Press, 1989.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. *Penelitian hukum normatif (suatu tinjauan singkat)*. Rajawali Pers, 2021.
- Sutiyoso, B dan Hastuti, S. *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Ujan, A. A. *Keadilan dan demokrasi: Telaah filsafat politik John Rawls*. Kanisius, 2001.
- Mahfud, M. D. *Perdebatan hukum tata negara pasca amandemen konstitusi*. Rajawali Press, 2012.
- Mahfud, M. D. *Konstitusi dan hukum dalam kontroversi isu*. Rajawali Press, 2012.
- Rawls, J. *A theory of justice (Revised Edition)*. The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.
- Hidayat, I. *Teori-Teori Politik (Edisi Revisi)*. Malang: Setara Press, 2012.
- Galang, G. *Open Legal Policy Peraturan Perundang-undangan Bidang Politik dalam Putusan Mahkamah Konstitusi. (Studi terhadap Putusan MK Bidang Politik Tahun 2015-2017)*, Tesis Program Magister Universitas Islam Indonesia, 2020.
- Wibowo, M. *Makna Kebijakan Hukum Terbuka dalam Putusan Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi*. Disertasi. Universitas Brawijaya, Malang, 2017.
- Jurnal**
- Ajie, R. *Batasan Pilihan Kebijakan Pembentuk Undang-Undang (Open Legal Policy) dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi*. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 13(2), 112–120, 2016.
- Ananda, S. *Hukum dan Moralitas*. *Jurnal Hukum Pro Justitia*, 24(3), 302–310, 2006.
- Arief, D., & Usmina, A. *Teori Opened Legal Policy dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XXI/2023*. *Gorontalo Law Review*, 7(1), 113–120, 2024.
- Galang, G. *Open Legal Policy Peraturan Perundang-undangan Bidang Politik dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (Studi terhadap Putusan MK Bidang Politik Tahun 2015–2017)*. *Lex Renaissance*, 1(5), 6–15, 2020.
- Prianto, W. *Analisis Hierarki Perundang-undangan Berdasarkan Teori Norma Hukum oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky*. *Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial dan Pendidikan*, 2(1), 11–15, 2024.

- Rasji, R., et al. Penerapan Teori Trias Politika dalam Sistem Pemerintahan Indonesia. *Syariati: Jurnal Studi Al-Qur'an dan Hukum*, 10(1), 95–106, 2024.
- Rohman, M. M., & Naidarti. Independensi Kekuasaan Kehakiman dalam Sistem Trias Politica di Indonesia. *HUNILA: Jurnal Ilmu Hukum dan Integrasi Peradilan*, 2(2), 190–207, 2024. <https://doi.org/10.53491/hunila.v2i2.975>
- Triyudian, A., & Nurhayati, N. P. S. Penerapan Prinsip Keadilan sebagai Fairness Menurut John Rawls di Indonesia sebagai Perwujudan dari Pancasila. *Das Sollen: Jurnal Kajian Kontemporer Hukum dan Masyarakat*, 2(1), 7–9, 2024.
- Wibowo, M. Menakar Konstitusionalitas Sebuah Kebijakan Hukum Terbuka dalam Pengujian Undang-Undang. *Jurnal Konstitusi*, 12(2), 212–220, 2015.
- Wibowo, M., Nurjaya, I. N., & Safa'at, M. A. The Criticism of the Meaning of “Open Legal Policy” in Verdicts of Judicial Review at the Constitutional Court. *Constitutional Review*, 3(2), 280–283, 2017.
- Zahra, A., et al. Teori Pemisahan Kekuasaan Trias Politica dalam Pemikiran Filsafat Hukum Montesquieu. *Praxis: Jurnal Filsafat Terapan*, 1(1), 2022. <https://journal.forikami.com/index.php/praxis/article/view/533>

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98).
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 248).
- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157).

Internet

- Mahkamah Konstitusi, “Menyoal Pemaknaan MK sebagai “Negative Legislator” dan Bukan “Positive Legislator””, [mkri.id](https://www.mkri.id/berita/menyoal-pemaknaan-mk-sebagai-%E2%80%9Cnegative-legislator%E2%80%9D-dan-bukan-%E2%80%9Cpositive-legislator%E2%80%9D-23405), Diakses pada 13 Oktober 2025, melalui: <https://www.mkri.id/berita/menyoal-pemaknaan-mk-sebagai-%E2%80%9Cnegative-legislator%E2%80%9D-dan-bukan-%E2%80%9Cpositive-legislator%E2%80%9D-23405>

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Sejarah Terbentuknya Mahkamah Konstitusi, 2015, diakses pada 28 Maret 2025, Melalui link: <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=11766>.

Putusan

- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2005). Putusan Nomor 10/PUU-III/2005.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2008). Putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2017). Putusan Nomor 15/PUU-XV/2017.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2017). Putusan Nomor 22/PUU-XV/2017.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2017). Putusan Nomor 53/PUU-XV/2017.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2022). Putusan Nomor 112/PUU-XX/2022.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2023). Putusan Nomor 29/PUU-XXI/2023.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2023). Putusan Nomor 51/PUU-XXI/2023.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2023). Putusan Nomor 55/PUU-XXI/2023.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2023). Putusan Nomor 90/PUU-XXI/2023.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2024). Putusan Nomor 62/PUU-XXII/2024.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2024). Putusan Nomor 84/PUU-XXII/2024.