

PROBLEMATIKA PENGUJIAN FORMIL UNDANG-UNDANG DI

MAHKAMAH KONSTITUSI

TESIS



Disusun Oleh:

Nama Mahasiswa : MUHAMMAD ADDRES AKMALUDDIN

NIM : 21912031

BKU : HUKUM TATA NEGARA

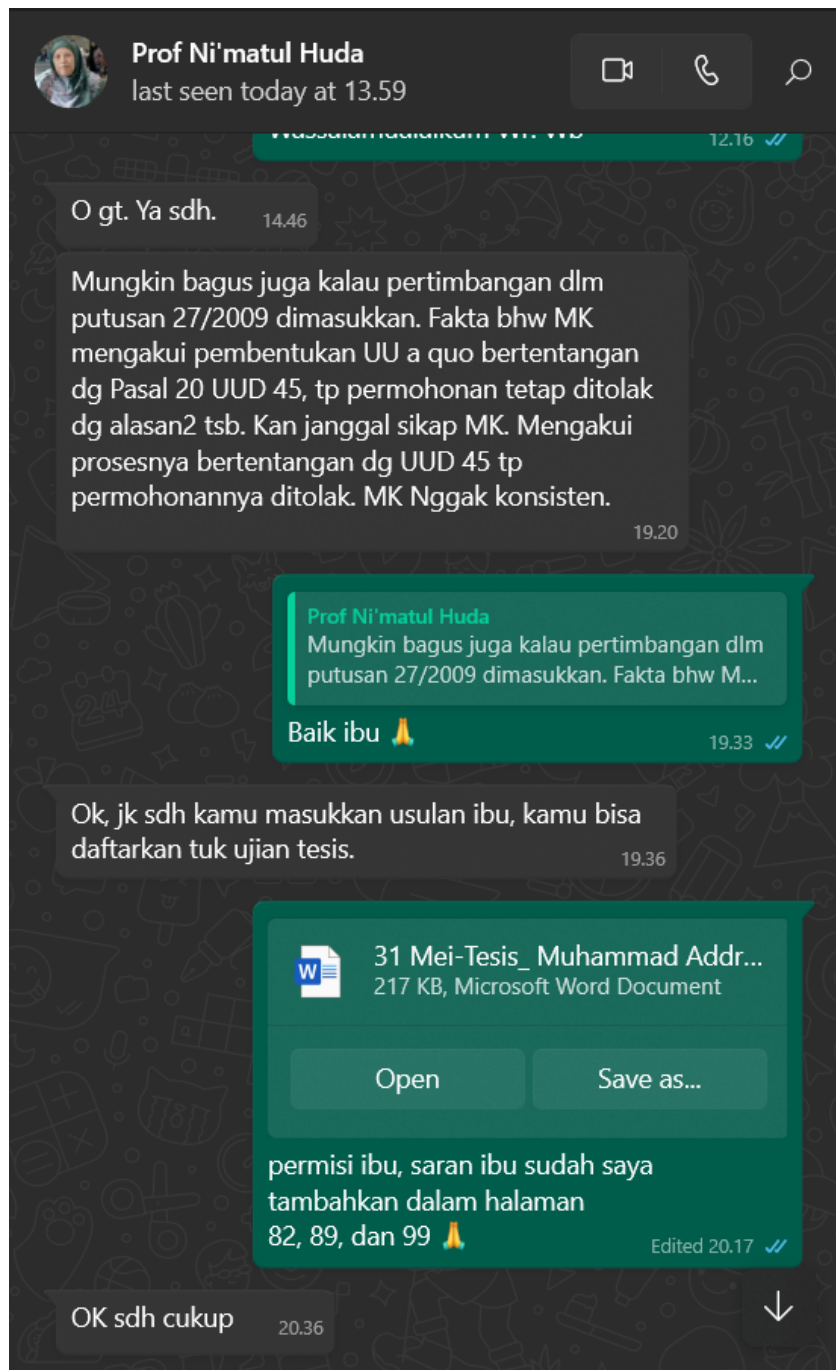
PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2025

HALAMAN PERSETUJUAN



HALAMAN PENGESAHAN



PROBLEMATIKA PENGUJIAN FORMIL UNDANG-UNDANG DI MAHKAMAH KONSTITUSI

Telah diperiksa dan disetujui Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk diajukan
ke depan TIM Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendadaran
pada tanggal 09 Juli 2025



Yogyakarta, 09 Juli 2025
Dosen Pembimbing Tugas Akhir,

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



PROBLEMATIKA PENGUJIAN FORMIL UNDANG-UNDANG DI MAHKAMAH KONSTITUSI

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir / Pendadaran
pada tanggal dan Dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 09 Juli 2025

Tim Penguji

- | | |
|------------|---|
| 1. Ketua | Ni'matul Huda, Prof. Dr., S.H., M.Hum., |
| 2. Anggota | Idul Rishan, Dr., S.H., L.L.M., |
| 3. Anggota | Dr. Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H. |

Tanda Tangan



Mengetahui:
Universitas Islam Indonesia
Fakultas Hukum
Dekan,



Budi Agus Riswandi, Prof., Dr., S.H., M.Hum.,

NIK. 014100109

HALAMAN MOTTO



“Karena itu, ingatlah kamu kepada-Ku niscaya Aku ingat (pula) kepadamu, dan bersyukurlah kepada-Ku, dan janganlah kamu mengingkari (nikmat)-Ku.”

(Q.S. Al-Baqarah : 152)

“Kerjakanlah urusan duniamu seakan-akan kamu hidup selamanya dan laksanakanlah urusan akhiratmu seakan-akan kamu akan mati besok.”

(HR. Ibnu Asakir)

"Hidup ini seperti pensil yang pasti akan habis tetapi meninggalkan tulisan-tulisan yang indah dalam kehidupan."

(Nami)

HALAMAN PERSEMBAHAN



Tesis ini bukanlah karya yang mulus, tetapi penuh dengan luka dan inspirasi.

Terimakasih saya ucapkan kepada:

Nur Zuhaida, Umi tercinta yang selalu menemani dan dengan sabar ikhlas mendoa setiap malamnya, menjadi madrasatul ulaa yang sempurna.

Mauliana Sari Wahyuni, Istri yang selalu mendorongku lebih baik lagi.

Gholib, seorang Abah yang selalu sabar mendidiku sejak kecil.

Anny Mukminati, kakak yang selalu memberikan support dan menjadi inspirasi.

Munjiyah dan Idati, kehilangan kalian berdua adalah cobaan yang amat berat namun juga menjadi inspirasi agar lebih kuat menghadapi dunia.

Daffa Prangsi, Sahabat kontrakan tempat menuangkan keluh kesah dan trigger menulis karya ini sebaik mungkin.

Prof. Dr. Ni'matul Huda SH., M.Hum, pembimbing yang selalu sabar dan perhatian. Ilmu dan jasa beliau akan selalu menjadi acuan, semoga selalu menjadi jariah untuk beliau.

LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS



Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Muhammad Addres Akmaluddin

No. Mahasiswa : 21912031

adalah benar-benar Mahasiswa Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis yang berjudul: **PROBLEMATIKA PENGUJIAN FORMIL UNDANG-UNDANG DI MAHKAMAH KONSTITUSI.**

Karya Tulis ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam ujian pendadara yang diselenggarakan oleh Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan penjiplakan karya ilmiah (plagiasi);
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini pada saya, namun demi untuk kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas, saya sanggup menerima sanksi administratif, akademik, dan/atau pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanann dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 18 Juni 2025

Yang membuat surat pernyataan,



A handwritten signature in black ink, appearing to read "Muhammad Addres Akmaluddin".

Muhammad Addres Akmaluddin, S.H.

KATA PENGANTAR

Assalamu 'alaikum warahmatullahi wabarakatuh

Alhamdulillah, puji syukur kita panjatkan ke hadirat Allah Yang Maha Esa, serta Shalawat dan salam kita haturkan kepada Nabi besar Muhammad SAW yang telah menuntun kita dari zaman jahiliyah menuju zaman ilmu pengetahuan.

Tesis dengan judul “Problematika Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi” ini disusun oleh penulis dalam rangka untuk memenuhi sebagian persyaratan guna memperoleh gelar magister hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan sebagai bukti bahwa penulis memiliki komitmen untuk menyelesaikan tanggung jawabnya sebagai mahasiswa yang ingin menyelesaikan studi, serta nantinya siap untuk melanjutkan dan mengabdikan kepada masyarakat sesuai dengan disiplin ilmu yang dipelajari dengan jujur dan amanah. Hal ini dilakukan demi mengimplementasikan Catur Dharma Universitas Islam Indonesia, yaitu pendidikan, penelitian, pengabdian masyarakat, dan dakwah islamiah. Penulis sadar bahwa dalam karya tulis ini masih memiliki banyak kekurangan sehingga membutuhkan kritik dan saran dari pembaca.

Terselesaikannya karya tulis ini tidak terlepas dari bimbingan, bantuan, serta dukungan dari berbagai pihak saat penulisan berlangsung. Oleh karena itu ucapan terima kasih sebesar-besarnya penulis haturkan kepada:

1. Allah SWT, berkat taufiq, rahmat, hidayah-Nya, dan segala nikmat yang tak terhitung jumlahnya, skripsi ini dapat diselesaikan oleh penulis.
2. Abah dan Umi, atas ridho dan dukunganmu penulis dapat menyelesaikan karya tulis ini.
3. Prof. Dr. Ni'matul Huda SH., M.Hum, selaku dosen pembimbing dan guru yang sangat saya hormati. Semoga Ibu selalu diberikan perlindungan, kesehatan, kebahagiaan, dan kesuksesan selalu oleh Allah SWT. Ilmu ibu akan selalu menjadi jariyah dalam setiap langkah.
4. Bapak Anang Zubaidy, S.H., M. H., sebagai mentor sejak sebelum lulus sarjana.
5. Kakak Anny Mukminati yang senantiasa membimbing dan mengarahkan penulis.
6. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat bagi penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan studi di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan seluruh karyawan di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan pelayanan pada mahasiswa dengan baik selama penulis menempuh studi.
7. Sahabat-sahabat penulis yang selalu ada dan membantu penulis dalam hal apapun.

Semoga perjalanan yang ditempuh dapat bermanfaat bagi penulis dan dapat menginspirasi orang lain menuju kebaikan. Semoga Allah SWT memberikan kita perlindungan dan ridho terhadap kita semua .

Billahitaufiq wal hidayah

Wassalamualaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 31 Mei 2025

Muhammad Addres Akmaluddin
NIM: 21912031

DAFTAR ISI

HALAMAN PERSETUJUAN	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN MOTTO	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN	v
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS	vi
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR TABEL	xiii
ABSTRAK	xiv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	7
E. Tinjauan Pustaka	8
F. Teori atau Doktrin	11
G. Definisi Operasional	14
H. Metode Penelitian	15
I. Sistematika Penulisan	19
BAB II TINJAUAN UMUM PENGUJIAN NORMA, MAHKAMAH KONSTITUSI, DAN PENGUJIAN FORMIL UNDANG-UNDANG	21
A. Konsep Pengujian Norma	21
B. Kewenangan Pengujian Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi	23
C. Pengujian Formil Undang-Undang	29
BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN	54
A. Urgensi Pemohon Mengajukan Uji Formil UU ke Mahkamah Konstitusi	54
B. Problematika Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi ..	66
1. Dasar Kewenangan Mahkamah Konstitusi Melakukan Uji Formil	66

2.	Konsistensi MK sebagai Lembaga <i>Strong Judicial Review</i>	73
3.	Konsistensi Batas Mahkamah Konstitusi Memeriksa Perkara.....	77
C.	Konsep Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi	88
1.	Perbandingan Pengujian Formil di Negara lain	88
2.	Gagasan Konsep Pengujian Formil.....	96
BAB IV PENUTUP		106
A.	Kesimpulan	106
B.	Saran.....	107
DAFTAR PUSTAKA		109

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Perbedaan Pengujian Formil dan Materiil	42
Tabel 3. 1 Alasan Pengujian Formil Undang-Undang untuk Menguji Legitimasi Undang-Undang	57
Tabel 3. 2 Alasan Pengujian Formil Undang-Undang untuk Menguji Validitas Undang-Undang	64

ABSTRAK

Penelitian ini berfokus pada problematika yang timbul dalam praktik pengujian formil di Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian of constitution* harus menjaga konstitusi sebagai hukum tertinggi sekaligus melindungi hak-hak dasar warga negara. Namun dalam praktiknya pengujian formil menemui beberapa persoalan seperti kewenangan pengujian formil sangat bersinggungan dengan domain kekuasaan legislatif, titik koordinat dasar hukum kewenangan pengujian formil beserta batu ujinya, serta sepanjang praktik pengujian formil, Mahkamah Konstitusi baru mengabulkan satu permohonan yakni Pemohonan Nomor 93/PUU-XVIII/2020 tentang pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Berdasarkan persoalan tersebut muncul 3 (tiga) rumusan masalah yakni *pertama*, apa urgensi pemohon mengajukan uji formil UU ke MK? *Kedua*, bagaimanakah problematika pengujian formil undang-undang di MK? *Ketiga*, bagaimanakah konsep pengujian formil undang-undang di Mahkamah Konstitusi yang lebih baik di masa depan? Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan komparatif. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Hasil dari penelitian ini menyimpulkan; *Pertama*, urgensi pemohon mengajukan uji formil undang-undang ke Mahkamah Konstitusi adalah untuk memastikan legitimasi dan validitas pembentukan undang-undang. *Kedua*, terdapat 3 (tiga) problematika pengujian formil di Mahkamah Konstitusi yakni, dasar kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus uji formil di dalam UUD 1945 belum memiliki koordinat yang pasti, konsistensi Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga *strong judicial review*, dan konsistensi batas mahkamah konstitusi memeriksa perkara. *Ketiga*, gagasan untuk menyempurnakan praktik pengujian formil adalah dengan mengatur dasar kewenangan pengujian formil Mahkamah Konstitusi di dalam UUD 1945 dengan rigid serta mengatur kewajiban pembentuk undang-undang untuk memenuhi partisipasi yang bermakna. Kemudian Mahkamah Konstitusi harus konsisten dalam menilai pengujian formil yakni untuk menemukan keadilan formil maupun materiil, dan Mahkamah Konstitusi harus lebih konsisten dalam menjadi lembaga *strong judicial review* dengan menutup opsi memutus perkara dengan amar konstitusional bersyarat dan inkonstitusional bersyarat.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut UUD 1945) telah mengubah struktur dan sistem ketatanegaraan di Indonesia.¹ Salah satu bentuk perubahan struktur adalah lahirnya lembaga Mahkamah Konstitusi dalam struktur kekuasaan kehakiman.² Mahkamah Konstitusi dibentuk sebagai penguat prinsip *check and balances* sehingga diharapkan seluruh lembaga negara kedudukannya seimbang.³

Mahkamah Konstitusi dibentuk dengan memiliki kewenangan yang besar. Kewenangan Mahkamah Konstitusi didasarkan pada Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 yakni: 1) Mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945; 2) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945; 3) Memutus pembubaran partai politik; dan 4) Memutus perselisihan tentang hasil pemilu.

Dalam kewenangannya menguji undang-undang terhadap UUD 1945, Mahkamah Konstitusi didesain sebagai *the guardian of constitution* sekaligus sebagai

¹ Jimly Ashiddiqie, *Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), h. 32.

² Adam Ilyas dan Dicky Eko Prasetyo, "Problematisasi Peraturan Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya", *Jurnal Konstitusi*, Volume 19, Nomor 4, (2022), h. 795.

³ Aan Eko Widiarto, "Implikasi Hukum Pengaturan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Dalam Bentuk Peraturan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 16, Nomor 1, (2019), h. 25.

penafsir UUD 1945 melalui putusannya.⁴ Di sisi lain, kewenangan menguji undang-undang terhadap UUD 1945 menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak hanya menjadi pelindung UUD 1945, namun juga sebagai pelindung hak-hak dasar warga negara.⁵

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang terhadap UUD 1945 membuat Mahkamah Konstitusi bersinggungan dengan wilayah legislasi. Meskipun Mahkamah Konstitusi tidak terlibat secara langsung dalam proses legislasi, namun kehadirannya sangat mempengaruhi legislasi itu sendiri.⁶ Hal ini dikarenakan dengan kewenangan menguji undang-undang Mahkamah Konstitusi dapat mengevaluasi suatu undang-undang, bahkan dapat pula membatalkannya.

Kewenangan menguji undang-undang tersebut terbagi dalam dua bentuk. *Pertama*, pengujian formil, yakni pengujian terhadap keabsahan prosedur pembentukan suatu undang-undang. *Kedua*, pengujian materiil, yakni pengujian terhadap kesesuaian materi muatan undang-undang terhadap norma yang lebih tinggi dalam hal ini UUD 1945.⁷ Terdapat hal yang cukup menarik dari kewenangan pengujian formil, dimana kewenangan pengujian formil justru muncul dalam undang-undang.⁸ Selain itu pengujian formil mengharuskan Mahkamah Konstitusi untuk

⁴ Amrizal J. Prang, “Implikasi Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi”, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Volume XIII, No. 53, (2011), h. 78.

⁵ Idul Rishan, “Konsep Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 18, Nomor 1, (2021), h. 3.

⁶ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta, PT Raja Grafindo, 2010), h. 10.

⁷ *Ibid.*

⁸ Lihat, Pasal 51 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

menilai proses legislasi yang merupakan domain Presiden dan DPR sebagai pembentuk undang-undang. Sehingga memunculkan sebuah pertanyaan, sejauhmana Mahkamah Konstitusi dapat menilai prosedur yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang? Apakah prosedur hanya dinilai sebagai formalitas prosedur atau Mahkamah harus menilai soal bobot bagaimana prosedur itu dilaksanakan?

Hal menarik lainnya adalah ketentuan Pasal 57 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 yang menyatakan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa pembentukan undang-undang yang diujikan tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Meskipun telah diatur demikian, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 memberikan keleluasaan Mahkamah Konstitusi untuk memberikan amar putusan yang bersifat konstitusional bersyarat (*Conditionally Constitutional*) dan inkonstitusional bersyarat (*Conditionally Unconstitutional*).⁹

Sejak berdirinya Mahkamah Konstitusi hingga penelitian ini dibuat, Mahkamah Konstitusi baru mengabulkan satu permohonan pengujian formil. Permohonan tersebut adalah permohonan Nomor 93/PUU-XVIII/2020 tentang pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Fakta tersebut menimbulkan

⁹ Nafiatul Munawaroh, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/jenis-putusan-mk-lt581c0c98aa2ee>, terakhir diakses pada 27 Januari 2024

pertanyaan, apa yang membuat Mahkamah Konstitusi begitu sulit mengabulkan permohonan pengujian formil?

Selain itu, patut disadari bahwa dalam level undang-undang hingga UUD 1945 belum ada pengaturan mengenai konsekuensi hukum ketidaksesuaian antara teknik pembentukan suatu undang-undang dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU P3) sebagai batu uji pengujian formil.

UU P3 sebagai salah satu batu uji pengujian formil ternyata juga masih menyimpan persoalan. Salah satunya dapat dilihat dalam kasus pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU CK). Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, UU CK dinyatakan pembentukannya bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan tersebut diucapkan.¹⁰

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Mahkamah menekankan pentingnya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Partisipasi masyarakat harus dilaksanakan secara penuh sehingga menciptakan partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*).

¹⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, h. 416.

Mahkamah dalam pertimbangannya menyatakan bahwa proses pembentukan UU CK tidak sesuai dengan asas keterbukaan dan tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD 1945, sehingga harus dinyatakan cacat formil.¹¹ Persoalannya adalah penerapan konsep pemenuhan partisipasi masyarakat masih belum diatur secara jelas di dalam UU P3. Implementasi dari konsep pemenuhan partisipasi masyarakat masih terlihat bias, sehingga belum dapat diketahui apakah peraturan yang ada sekarang telah sesuai dengan tiga prasyarat partisipasi bermakna yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi yakni hak untuk didengar pendapatnya (*right to be heard*), hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*), dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).¹² Putusan tersebut terasa mengambang karena proses pembentukan UU CK dinyatakan tidak sesuai dengan konstitusi, namun alih-alih membatalkan UU CK Mahkamah Konstitusi hanya menunda pelaksanaan undang-undang tersebut dan mengamanatkan untuk memperbaiki prosesnya. Sehingga patut dipersoalkan mengenai konsekuensi hukum proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan UUP3.

Persoalan kewenangan mahkamah, standar, dan konsekuensi hukum proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan UU P3 sebagaimana disebut di atas hendak dijawab dengan meneliti beberapa putusan

¹¹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, pertimbangan Mahkamah Konstitusi poin [3.18.4] dan [3.19], h. 412.

¹² *Ibid.*

Mahkamah Konstitusi yang meliputi: Putusan Nomor 40/PUU-XV/2017,¹³ Putusan Nomor 79/PUU-XVII/2019,¹⁴ Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020,¹⁵ Putusan Nomor 60/PUU-XVIII/2020,¹⁶ Putusan Nomor 25/PUU-XX/2022,¹⁷ Putusan 69/PUU-XX/2022,¹⁸ Putusan Nomor 54/PUU-XXI/2023.¹⁹ Putusan-putusan dimaksud merupakan putusan terhadap pengujian formil yang di dalamnya terdapat pertimbangan-pertimbangan Mahkamah Konstitusi beserta perkembangannya terkait standar atau syarat *legal standing*, pemaknaan mengenai asas-asas formil, kewenangan Mahkamah memutus dalam hal provisi, tenggat waktu (daluwarsa) pengajuan pengujian formil, dan seberapa jauh Mahkamah dapat menilai prosedur yang telah dilakukan oleh pembentuk undang-undang.

Hal-hal di atas menjadi suatu persoalan mengingat bahwa *due process of law making* di dalam UUD 1945 masih sangat umum, sedangkan pada praktiknya

¹³ Putusan tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹⁴ Putusan tentang Permohonan Pengujian Formil Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹⁵ Putusan tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹⁶ Putusan tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹⁷ Putusan tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹⁸ Putusan tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹⁹ Putusan tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

pengujian formil seakan sangat sulit untuk dikabulkan. Sehingga penulis ingin mencoba merumuskan lebih lanjut mengenai bagaimana konsep pengujian formil yang digunakan oleh Mahkamah Konstitusi.

B. Rumusan Masalah

Dari persoalan yang telah dijelaskan dalam latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan 3 (*tiga*) masalah yakni: *pertama*, apa urgensi pemohon mengajukan uji formil UU ke MK? *Kedua*, bagaimanakah problematika pengujian formil undang-undang di MK? *Ketiga*, bagaimanakah konsep pengujian formil undang-undang di Mahkamah Konstitusi yang lebih baik di masa depan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini *pertama*, untuk mengetahui dan menjelaskan latar belakang dan urgensi pemohon mengajukan permohonan pengujian formil. *Kedua*, untuk menganalisis problematika pengujian formil undang-undang di MK. *Ketiga*, untuk menggagas konsep pengujian formil undang-undang di Mahkamah Konstitusi yang lebih baik di masa depan.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian sebagaimana telah diuraikan di atas, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik secara teoritis maupun praktis. *Pertama*, secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan mampu bermanfaat dalam pengembangan kajian ilmu hukum tata negara khususnya dalam ilmu perundang-undangan, baik dalam hal

kajian pembentukan maupun pengujian peraturan perundang-undangan. *Kedua*, secara praktis penelitian ini dapat menjadi masukan bagi legislator dalam hal proses pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya dalam hal memenuhi partisipasi yang bermakna. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran terhadap masyarakat mengenai pola pertimbangan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian formil suatu undang-undang.

E. Tinjauan Pustaka

Penelitian ini memiliki tema atau isu hukum berkaitan dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian formil undang-undang serta pemenuhan partisipasi publik yang bermakna dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian sebagaimana tertera di atas, penulis menelusuri penelitian-penelitian terdahulu yang mengkaji terkait pengujian formil undang-undang di Mahkamah Konstitusi dan implementasi partisipasi yang bermakna dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan penelusuran penulis, terdapat beberapa penelitian yang relevan dengan tema ini. *Pertama*, penelitian yang berjudul “*Konsep Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi*”.²⁰ Penelitian ini berfokus pada mengkaji urgensi dan konsep pengujian formil. Hasil dari penelitian ini adalah *pertama*, terdapat 3 (tiga) alasan faktual kebutuhan uji formil dalam praktik yakni adanya hubungan

²⁰ Idul Rishan, “Konsep Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, volume 18, Nomor 1, (2021), h. 1-21.

resiprokal antara prinsip formil dan materiil, *due process of law* merupakan sebuah realitas politik, dan dalam hal pembentukan undang-undang, suprastruktur politik dapat dijadikan sebagai alat kontrol pembentuk undang-undang. Penelitian ini juga menjawab konsep pengujian formil menggunakan analisis Rubinfeld yang menggunakan doktrin, legitimasi, dan interpretasi sebagai suatu pendekatan untuk memahami teks konstitusi. Oleh karenanya, penelitian ini membantah persepsi yang menyatakan bahwa uji formil tidak memiliki titik koordinat yang jelas dalam UUD 1945.

Perbedaan penelitian tersebut dengan kajian penulis adalah fokus objek yang penulis teliti tidak hanya terbatas pada pemaknaan terhadap kewenangan pengujian undang-undang yang dimiliki Mahkamah Konstitusi, namun juga akan berfokus pada UU P3 sebagai batu uji, dan partisipasi bermakna. Terkait konsep kewenangan pengujian formil yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi, penulis menilai akan mendapati hasil yang sama. Meskipun demikian, penelitian penulis memiliki titik kemutakhiran yakni akan menganalisis secara lebih lanjut melalui putusan mahkamah konstitusi yang terbaru. Mengingat dalam penelitian dengan judul *Konsep Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi* sebagaimana dimaksud belum menyajikan pertimbangan mahkamah terhadap perkara pengujian formil yang dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi serta perbandingan pengaturan kewenangan pengujian formil Mahkamah Konstitusi dengan negara lain.

Kedua, penelitian yang berjudul “*Aktualisasi Konsep Meaningful Participation dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*”.²¹ Penelitian ini berfokus pada implikasi konsep partisipasi masyarakat yang bermakna. Hasil penelitian ini adalah adanya urgensi pengaturan secara eksplisit mengenai partisipasi masyarakat yang bermakna di dalam UU P3 atau melalui praktik konvensi ketatanegaraan. Kemudian penelitina ini juga menyimpulkan bahwa penerapan partisipasi masyarakat yang bermakna akan berdampak pada kualitas produk peraturan perundang-undangan.

Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian yang akan penulis lakukan ialah fokus objek pembahasan penulis dilihat dari tiga aspek yakni kewenangan Mahkamah Konstitusi, UU P3 sebagai batu uji, dan implementasi konsep partisipasi masyarakat yang bermakna. Dalam hal kajian tentang konsep partisipasi yang bermakna, penulis beranggapan akan terjadi singgungan dengan penelitian ini. Namun yang menjadikan titik pembaharuan adalah, penelitian yang penulis lakukan tidak hanya berfokus pada UU P3, namun juga terhadap peraturan turunannya yakni Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomo 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12

²¹ Ali Imran Nasution, Rahmat Bijak Setiawan, “Aktualisasi Konsep Meaningful Participation dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, Volume 9, Nomor 2, (2022), h. 204.

Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Perpres Pelaksana UU P3).

Ketiga, penelitian yang berjudul “*Pengaturan dan Implikasi Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi*”.²² Penelitian ini menitikberatkan pada pencarian dasar hukum pengujian formil di Mahkamah Konstitusi dan implikasi pengujian formil yang dikabulkan Mahkamah terhadap suatu undang-undang. Penelitian ini menyimpulkan bahwa sumber kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji formil suatu undang-undang diatur dalam bentuk undang-undang. Kemudian implikasi dari pengujian formil adalah batalnya keseluruhan undang-undang yang sudah ditetapkan.

Perbedaan penelitian penulis dengan penelitian ini adalah, penulis mencoba menggali dasar kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus pengujian formil undang-undang dan kewenangan Mahkamah dalam menggunakan peraturan di bawah UUD 1945 sebagai batu uji.

F. Teori atau Doktrin

Teori atau doktrin yang digunakan dalam penelitian ini untuk menjawab ketiga rumusan masalah sebagaimana dimaksud, meliputi:

1. Teori kewenangan

Teori kewenangan dalam rencana penelitian ini penulis pilih untuk

²² Fathorrahman, “Pengaturan dan Implikasi Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi”, HUKMY: *Jurnal Hukum*, Volume 1, Nomor 2, (2021), h. 136.

menjelaskan sumber kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara pengujian formil. Penggunaan teori ini menitikberatkan pada kajian terhadap siapa yang memiliki kewenangan, bagaimana kewenangan diberikan, dan batasan apa yang ditempatkan pada penggunaan kewenangan tersebut. Oleh karenanya, teori kewenangan erat kaitannya dengan asas legalitas sebagai dasar sekaligus pembatas kewenangan.²³ Kewenangan dalam konteks hukum publik terdiri atas tiga unsur yakni:²⁴

- a. Pengendalian perilaku subyek hukum;
- b. Memiliki dasar hukum; dan
- c. Konformitas hukum.

Secara teoritik kewenangan diperoleh melalui 3 (tiga) cara yakni:²⁵

- a. Atribusi, yaitu suatu organ pemerintahan diberikan kewenangan oleh pembentuk undang-undang secara langsung melalui undang-undang.
- b. Delegasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan ke organ lainnya.
- c. Mandat, terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Dalam konteks penelitian ini, teori kewenangan sebagai pisau analisis tidak

hanya berhenti digunakan untuk menelaah atas dasar apa Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk memutus pengujian formil, namun juga akan digunakan untuk menjawab apakah tepat alasan-alasan mahkamah dalam memutus perkara pengujian formil.

2. Teori pengujian formil undang-undang

²³ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara*, (Bandung: Alumni, 1992), h. 2.

²⁴ Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), h. 65.

²⁵ Ridwan HR., *Hukum Tata Usaha Negara*, cet.12, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2016), h. 102.

Teori pengujian formil undang-undang berfokus pada pengujian produk hukum atas kesesuaian prosedural pembentukan peraturan perundang-undangan.²⁶ Pengujian formil dilakukan terhadap aspek format, formal, dan formalisasi yaitu mulai dari proses perencanaan, pembahasan, dan pengundangan.²⁷ Secara lebih lanjut Lailam memberikan kriteria yang dapat dipakai dalam menilai konstiusionalitas suatu undang-undang dalam segi formil adalah bentuk yang tepat (*appropriate form*), dibentuk oleh institusi yang tepat (*appropriate institution*), dan didasarkan prosedur yang tepat (*appropriate procedure*).²⁸ Lebih lanjut kriteria di atas dapat dijabarkan bahwa pengujian formil mencakup:

- a. pengujian atas pelaksanaan tata cara atau prosedur pembentukan undang-undang;
- b. pengujian atas bentuk, format, atau struktur undang-undang;
- c. pengujian berkenaan dengan kewenangan lembaga yang mengambil keputusan dalam proses pembentukan undang-undang; dan
- d. pengujian atas hal-hal lain yang tidak termasuk pengujian materiil;

Konsep ini digunakan untuk menguraikan persoalan-persoalan yang terjadi dalam putusan pengujian formil oleh Mahkamah Konstitusi dan untuk menentukan standar apa yang digunakan oleh mahkamah konstitusi dalam memutus sesuai atau tidak sesuainya suatu proses pembentukan peraturan

²⁶ Irfan Nur Rachman, Alboin Pasaribu, dan Lutfi Chakim, *Pengujian formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi: Teori, Hukum Acara, dan Studi Perbandingan*, (Depok: Rajawali Pers, 2021), h. 17.

²⁷ Jimly Ashiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Jakarta Konstitusi Press, 2005), 56. Tanto Lailam, “Analisis Praktik Pengujian Formil Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar”, *Pranata Hukum*, Volume 6, Nomor 2, 2011, h. 148.

²⁸ *Ibid.*

perundang-undangan.

3. Konsep pengujian norma hukum

Konsep pengujian norma hukum pada intinya membahas mengenai pengujian substansi sebuah norma (*substantive due process of law*) dan pengujian terhadap prosedur pembentukan suatu norma (*procedural due process of law*).²⁹ Konsep ini akan digunakan sebagai pisau analisis dalam menelaah pertimbangan Mahkamah dalam putusan-putusan yang hendak diteliti serta sebagai jembatan untuk menentukan indikator alasan para pemohon pengujian formil mengajukan sebuah permohonan.

G. Definisi Operasional

Definisi operasional dalam penelitian ini dimaksudkan sebagai pembatas ruang lingkungan penelitian ini. Adapun definisi operasional dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Pengujian formil undang-undangan terhadap UUD 1945 merupakan metode untuk menilai kesesuaian proses pembentukan undang-undang terhadap UUD 1945.³⁰ Adapun batas objek pengujiannya adalah bentuk hukum; format susunan peraturan; keberwenangan lembaga yang membentuk; proses-proses tahapan pembentukan undang-undang mencakup perancangan, pembahasan,

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengujian Formil Undang-Undang di Negara Hukum*, (jakarta: Konstitusi press, 2020), h. 55-77.

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara ...*, *Op. cit.*, h. 62.

pengesahan dan pengundangan.³¹

2. Peraturan mengenai pembentukan undang-undang yaitu, peraturan terkait proses pembentukan undang-undang yang dalam penelitian ini meliputi UUD 1945, UU P3, Perpres Pelaksana UU P3, dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang.

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yang didasarkan pada kajian terhadap asas-asas hukum dan norma hukum.³² Dalam penelitian ini penulis berfokus pada kajian terhadap literatur dan peraturan perundang-undangan terkait kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pengujian formil serta prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan.

2. Objek Penelitian

Objek penelitian yang pertama adalah konsep pengujian formil undang-undang, mulai dari kewenangan, batu uji, dan implikasi yuridis terhadap pelanggaran prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan.

3. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan *pertama*, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yakni pendekatan yang menekankan pada teori-teori hukum yang

³¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengujian Formil Undang-Undang di Negara Hukum*, Op. Cit., h. 103.

³² I Made Pasek Dianta, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam justifikasi Teori Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Grup, 2017), h. 12.

berkaitan dengan persoalan yang diteliti. Dalam hal ini konsep pengujian formil dan pembentukan peraturan perundang-undangan. *Kedua*, pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) yakni pendekatan dengan cara menelaah peraturan yang berkaitan dengan persoalan yang diteliti oleh penulis. Dalam hal ini meliputi UU P3, Perpres Pelaksana UU P3, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang. *Ketiga*, pendekatan kasus yakni pendekatan dilakukan dengan cara menelaah kasus-kasus yang berkaitan dengan persoalan yang diteliti, dalam hal ini putusan hakim putusan Mahkamah Konstitusi. *Keempat*, pendekatan komparatif yakni pendekatan yang dilakukan dengan studi perbandingan. Dalam penelitian ini penulis akan membandingkan pengaturan kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan beberapa negara.

4. Data Penelitian

Sumber data dari penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum yang digunakan oleh penulis meliputi:

- a. Bahan hukum primer, yaitu berupa peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan. Dalam hal ini penulis menggunakan peraturan dan putusan diantaranya:
 - 1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun

2003 tentang Mahkamah Konstitusi;

- 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- 3) Peraturan Presiden Nomo 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomo 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- 4) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang;
- 5) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang;
- 6) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung;

- 7) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 40/PUU-XV/2017 perkara Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- 8) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XVII/2019 perkara Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- 9) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 perkara Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;
- 10) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XVIII/2020 Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara;
- 11) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XX/2022 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara;
- 12) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 69/PUU-XX/2022 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

13) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 54/PUU-XXI/2023 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 6 tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang;

- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang digunakan untuk memperkuat bahan hukum primer. Bahan hukum ini buku, jurnal, penelitian hukum terdahulu, dan literatur hukum lainnya;
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang digunakan untuk menjelaskan bahan hukum sekunder. Bahan hukum ini berupa kamus dan ensiklopedi.

5. Teknik Pengumpulan Data Penelitian

Untuk memperoleh data-data dalam penelitian ini, maka penulis menggunakan teknik studi pustaka. Teknik ini dilakukan dengan cara melakukan serangkaian kegiatan seperti membaca, menelaah, mencatat, dan membuat ulasan bahan-bahan pustaka yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.

6. Pengolahan dan Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data deskriptif kualitatif yang meliputi kegiatan pengklasifikasian data, editing, penyajian hasil analisis dalam bentuk narasi, dan pengambilan kesimpulan.

I. Sistematika Penulisan

Penelitian ini dibuat secara sistematis sehingga dapat memudahkan pembaca

dalam memahami serta memperoleh manfaat dari penelitian ini. adapun sistematika penulisan yang terdapat dalam penelitian ini terdiri dari 4 (empat) bab dengan uraiannya sebagai berikut:

BAB I memuat pendahuluan yang memberikan gambaran umum terkait latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, kerangka teoritis, definisi operasional, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II akan menguraikan mengenai teori dan konsep yang digunakan sebagai pisau analisis untuk menjawab rumusan masalah. Adapun terdapat 3 (tiga) teori dan konsep yang penulis gunakan yakni, pengujian undang-undang, kewenangan, dan pengujian formil undang-undang.

BAB III akan memuat pembahasan secara lengkap untuk menjawab ketiga persoalan yang dirumuskan oleh penulis dan akan disajikan dalam 3 (tiga) sub pembahasan yakni *pertama*, urgensi pemohon mengajukan pengujian formil undang-undang di Mahkamah Konstitusi, *kedua*, problematika pengujian formil undang-undang di MK, dan *ketiga*, gagasan konsep pengujian formil undang-undang di Mahkamah Konstitusi.

BAB IV memuat uraian kesimpulan dan saran terhadap hasil pembahasan dalam bab sebelumnya. Sehingga dapat memberikan gambaran terhadap hasil penelitian.

BAB II

TINJAUAN UMUM PENGUJIAN NORMA, MAHKAMAH KONSTITUSI, DAN PENGUJIAN FORMIL UNDANG-UNDANG

A. Konsep Pengujian Norma

Norma hukum lahir dari keputusan-keputusan legislasi atau regulasi, keputusan administrasi, dan keputusan adjudikasi.³³ Keputusan-keputusan tersebut berisi hak dan kewajiban subjek-subjek hukum dalam lalu lintas hukum bernegara. Keputusan-keputusan dimaksud melekat prinsip *praesumptio iustae causae* atau prinsip legalitas. Prinsip legalitas adalah prinsip yang menyatakan bahwa keputusan hukum itu berlaku sah sampai dinyatakan tidak lagi berlaku oleh lembaga yang berwenang.³⁴ Pada dasarnya konsep pengujian norma hukum bertujuan untuk memberikan kontrol terhadap sebuah produk hukum. Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa konsep pengujian norma hukum meliputi kontrol terhadap produk regulasi, kontrol terhadap produk administrasi, dan kontrol terhadap produk adjudikasi.

1. Kontrol terhadap Produk Regulasi

Sistem norma berdasarkan Undang-Undang Dasar berkaitan erat dengan *stufenbau theory* milik Hans Kelsen. Dimana dalam negara hukum konstitusional, puncak dari suatu norma adalah *grundnorm* atau norma dasar. Menurut Kelsen, norma hukum itu bersifat berjenjang dalam suatu susunan

³³ Jimly Asshiddiqie, *Pengujian Formil Undang-Undang di Negara Hukum...*, Op. Cit., h. 61.

³⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), h. 15.

hierarki.³⁵ Norma hukum merupakan sistem yang menuntut koherensi sehingga norma yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang ada di atasnya. Oleh karenanya, meskipun terdapat norma hukum yang sudah disepakati dan dianggap benar berdasarkan prinsip legalitas, namun seringkali keputusan-keputusan tersebut bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi.

Oleh karenanya dibutuhkan suatu mekanisme pengujian terhadap keputusan hukum tersebut agar tidak bertentangan dengan norma hukum yang ada di atasnya. Salah satu bentuk pengujiannya adalah pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Mekanisme pengujian tersebut sejatinya adalah upaya pengendalian. Salah satu bentuknya adalah *judicial review* atau pengujian peraturan perundang-undangan oleh lembaga pengadilan sebagai lembaga dari lingkungan cabang kekuasaan ketiga.³⁶ Lembaga peradilan diharapkan dapat bersifat netral dan imparial dalam pengambilan keputusan hukum yang melibatkan peran kekuasaan eksekutif dan legislatif (sebagai lembaga pembentuk undang-undang) yang didasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi atau suara terbanyak. Pengadilan yang bersifat imparial akan menjadi penilai sehingga diharapkan dapat memperkuat kualitas produk hukum dalam berdemokrasi.

2. Kontrol terhadap Produk Administrasi

³⁵ Aziz Syamsuddin, *Proses dan teknik Penyusunan Undang-undang*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), h. 14-15.

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengujian Formil...*, *Op. Cit.*, h. 64.

Norma hukum yang dapat diuji tidak hanya berbentuk regulasi maupun terbatas pada produk legislasi. Produk hukum yang diuji juga dapat berupa *beschikking* atau keputusan administrasi/keputusan tata usaha negara.³⁷

3. Kontrol terhadap Produk Ajudikasi

Selain kontrol terhadap kedua produk hukum di atas, pengujian norma hukum juga meliputi pengujian terhadap produk ajudikasi. Pada prinsipnya produk ajudikasi atau putusan-putusan yang dilakukan oleh hakim mengandung norma hukum yang bersifat mengikat.³⁸ Putusan yang mengikat ini juga dapat dipersoalkan oleh pencari keadilan apabila dinilai kurang memuaskan. Tindakan mempersoalkan putusan hakim disebut sebagai “upaya hukum” yang bersifat terbuka dan dapat diakses oleh siapa saja untuk kepentingan menuntut dan mencari keadilan. Bentuk upaya hukum tersebut dapat berupa menggugat, membanding, mengajukan permohonan kasasi, dan peninjauan kembali ke MA.³⁹

B. Kewenangan Pengujian Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi

Perkara Marbury versus Madison pada tahun 1803 merupakan tonggak awal sejarah perkembangan pengujian peraturan perundang-undangan oleh suatu lembaga peradilan.⁴⁰ Dalam perkara tersebut, John Marshall memberikan tiga alasan mengapa Mahkamah Agung Amerika Serikat dapat melakukan pengujian undang-undang

³⁷ *Ibid*, h. 66.

³⁸ *Ibid*.

³⁹ *Ibid.*, h. 66-67.

⁴⁰ *Idul Rishan, Op.Cit.*, h. 2.

meskipun saat itu belum ada dasar hukum yang secara eksplisit memberikan kewenangan. Alasan tersebut adalah *pertama*, hakim bersumpah untuk menjunjung tinggi konstitusi, konstitusi adalah hukum tertinggi, dan hakim tidak boleh menolak perkara.⁴¹ Konsep pengujian tersebut kemudian dikembangkan oleh Hans Kelsen dan diterapkan di Indonesia sejak amandemen Undang-Undang Dasar yang ketiga. Kewenangan pengujian undang-undang (*judicial review*) diberikan kepada lembaga yudikatif guna memberikan kontrol terhadap undang-undang yang dihasilkan oleh legislatif. Sehingga undang-undang dapat sejalan dan tidak bertentangan dengan undang-undang dasar sebagai hukum tertinggi.⁴²

Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan *judicial review* tidak dapat dipisahkan dengan prinsip *check and balances*. Kewenangan pengujian undang-undang yang dipegang oleh lembaga peradilan akan memunculkan prinsip kehati-hatian bagi legislatif dalam proses pembentukan undang-undang.⁴³ Michel Allen dan Brian Thompson berpendapat bahwa kewenangan melakukan pengujian undang-undang sudah seharusnya ada pada domain yudikatif untuk menjamin konstitusi benar-benar ditaati.⁴⁴ Oleh Karenanya, Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara konstitusi.⁴⁵

⁴¹ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES, 2006), h. 184.

⁴² Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam jagad Ketertiban*, (Jakarta: UKI Press, 2006), h. 168.

⁴³ Saldi Isra, "Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penguatan Hak Asasi Manusia di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Volume 16, Nomor 3, (2019), h. 563.

⁴⁴ Michael Allen dan Brian Thompson, *Case and Materials on Constitutional and Administrative Law*, (United Kingdom: Oxford University Press, 2022), h. 568.

⁴⁵ Fajar Laksono Suroso, *Potret Relasi Mahkamah Konstitusi-Legislator Konfrontatif atau Kooperatif*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2018), h. 30.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan *judicial review* muncul dalam amandemen ketiga UUD 1945 yakni dengan diaturnya ketentuan Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan, “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.

Hadirnya ketentuan tersebut telah menunjukkan bahwa kekuasaan kehakiman telah mengalami reformasi dalam 3 (tiga) hal mendasar.

Pertama, institusi yang menjadi pelaku kekuasaan kehakiman diperbanyak. *Kedua*, kompetensi kekuasaan kehakiman mengalami perluasan atau eksistensi yaitu dapat melakukan pengujian peraturan yang kedudukannya lebih rendah terhadap peraturan yang lebih tinggi dengan ketentuan MA berwenang untuk menguji peraturan yang lebih rendah dari UU terhadap UU sedangkan MK berwenang untuk menguji UU terhadap UUD 1945. *Ketiga*, perluasan kompetensi kekuasaan kehakiman dan penambahan terhadap institusi pelaku kekuasaan kehakiman tersebut dimaksudkan untuk lebih menjamin tegaknya ideologi negara hukum dalam rangka mencapai tujuan dan cita-cita pembentukan Negara Republik Indonesia seperti yang dirumuskan pendiri bangsa.⁴⁶

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan *judicial review* lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang

⁴⁶ I Dewa Gede Palguna, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State: Kumpulan Pemikiran I Dewa Gede Palguna*, (Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), h. 13-14.

Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK). Dalam Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) UU MK, Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang bersifat final dan mengikat (*erga omnes*) terhadap pengujian undang-undang yang didasarkan pada Undang-Undang Dasar; sengketa kewenangan lembaga negara yang diatur oleh Undang-Undang Dasar; pembubaran partai politik; dan kewajiban memberikan pendapat terkait dugaan Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pengkhianatan terhadap negara yang berupa korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya ataupun perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar.

Kewenangan pengujian yang dimiliki Mahkamah Konstitusi dibagi menjadi dua yakni kewenangan pengujian formil dan kewenangan pengujian materiil. Terkhusus pengujian formil, meskipun di dalam UU MK tidak ada pasal yang secara gamblang memberikan kewenangan kepada MK untuk melakukan uji formil, namun terdapat pasal yang menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi dapat melakukan pengujian formil. Pengujian formil diatur dalam bagian pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar, Pasal 51 ayat (3) huruf a UU MK yang menyatakan, bahwa dalam permohonan, pemohon wajib menguraikan pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan undang-undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Artinya UU MK telah memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian terhadap proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang diduga tidak sesuai dengan ketentuan Undang-Undang

Dasar. Kemudian, pengujian materiil diatur dalam Pasal 51 ayat (3) huruf b UU MK bahwa MK berwenang untuk melakukan pengujian terhadap materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan *judicial review* bertalian erat dengan teori *judicial control*. Mahkamah Konstitusi didesain sebagai lembaga yang menjamin konstitusionalisme yang mengedepankan perlindungan hak asasi manusia.⁴⁷ Mahkamah Konstitusi hadir untuk melakukan kontrol dan pembatasan terhadap kekuatan politik mayoritas dalam proses pembentukan undang-undang. Kehadiran kewenangan Mahkamah Konstitusi menjadi jalan terhadap masyarakat yang hendak mengkonfrontasikan undang-undang sebagai produk legisilasi dengan ketentuan yang ada dalam undang-undang dasar. Inilah titik peran kontrol yang dimiliki oleh mahkamah konstitusi terhadap legislasi yang sangat fundamental di dalam rezim demokrasi.⁴⁸

Meskipun memiliki kewenangan fundamental, namun kewenangan melaksanakan *judicial review* bukan bertujuan untuk membentuk supremasi lembaga peradilan melainkan semata-mata untuk memastikan supremasi konstitusi. Mark Tushnet membedakan *judicial review* ke dalam dua bentuk yakni *judicial review* kuat dan lemah (*strong and weak form judicial review*). Dalam bentuk *judicial review* kuat

⁴⁷ Idul Rishan, *Loc. Cit.*

⁴⁸ Allan Brewer-Carias, *Constitutional Courts as a Positive Legislators in Comparative Law Study, XVIII*, (Washington: Cambridge University Press, 2010), h. 17.

(*strong review*), pengadilan memiliki otoritas yang luas untuk melakukan penafsiran konstitusi.⁴⁹ Penafsiran yang diberikan oleh lembaga peradilan bersifat otoritatif dan mengikat ke seluruh cabang-cabang kekuasaan lainnya. Lebih lanjut, bentuk *judicial review* kuat dapat dimaknai dengan memberikan peran pembentuk kebijakan (*policy making role*) secara substansial kepada hakim. Secara sederhana, pengadilan memiliki wewenang untuk menyatakan undang-undang atau tindakan pemerintah tidak sah dan bertentangan dengan konstitusi.⁵⁰

Judicial review bentuk lemah adalah sistem dimana lembaga peradilan memiliki kewenangan untuk mengevaluasi produk legislasi untuk menentukan apakah sebuah produk legislasi tersebut telah sesuai dengan ketentuan konstitusi tanpa terkecuali.⁵¹ Meskipun demikian, *judicial review* bentuk lemah memberikan peluang terhadap legislatif untuk merubah atau tidak sejalan dengan interpretasi terhadap konstitusi yang dilakukan oleh lembaga peradilan. Munculnya *judicial review* bentuk lemah adalah bentuk menanggapi kekhawatiran terhadap *judicial review* berbentuk kuat yang memungkinkan lembaga peradilan mereduksi esensi dari demokrasi. Artinya, *judicial review* bentuk lemah memiliki lembaga peradilan yang wewenangnya lebih terbatas. Sehingga kontrol terhadap legislatif yang dipegang oleh lembaga peradilan cenderung terbatas.

⁴⁹ Mark Tushnet, "Alternative Forms of Judicial Review", *Michigan Law Review*, Volume 101, Nomor 8, (2003), h. 2784.

⁵⁰ Walter Sinott Armstrong, "Weak And Strong Judicial Review", *Kluwer Academic Publisher*, Volume 22, Nomor 3/4, (2003), h. 381-392.

⁵¹ Mark Tushnet, "Alternate Form of Judicial Review"..., *Op. Cit.*, h. 2786

Pada dasarnya Indonesia menganut bentuk *judicial review* kuat. Hal ini sesuai dengan amanat ketentuan Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945. Namun dalam beberapa penelitian, ternyata Mahkamah Konstitusi tidak konsisten dalam menggunakan pendekatan dalam melaksanakan *judicial review*.⁵² Inkonsistensi yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi menimbulkan kondisi dimana Mahkamah Konstitusi memiliki sisi ketergantungan dengan lembaga lainnya dalam hal pelaksanaan putusannya.⁵³ Sehingga tak jarang putusan mahkamah konstitusi menjadi sulit untuk dilaksanakan karena bergantung pada *self-respect* dan kesadaran dari pihak-pihak yang menjadi *adressat* Putusan Mahkamah Konstitusi.⁵⁴

C. Pengujian Formil Undang-Undang

1. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar telah mengamanatkan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Mahfud MD menjelaskan, bahwa konsep negara hukum adalah suatu sistem kenegaraan yang diatur berdasarkan hukum yang berlaku dan berkeadilan yang tersusun dalam Undang-Undang Dasar, dan seluruh warga negara wajib tunduk terhadap hukum.⁵⁵ Menurut A. V. Decey

⁵² Lihat Andy Omara, "Interpreting The Indonesian Constitutional Court Approach in Conducting Judicial Review on Cases Related to Economic and Social Rights, *Indonesia Law Review*, Volume 7, Nomor 2, 2017, dan Phillipa Venning, "Determination of Economic, Social and Cultural Rights by the Indonesian Constitutional Court," *Australian Journal of Asian Law*, Volume 10, Nomor 1, (2008), h. 100-131.

⁵³ Ernest Benda, *Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi di Negara-Negara Transformasi dengan contoh Indonesia*, (Jakarta: Konrad Adenauer Stifung, 2005), h. 15.

⁵⁴ Maruarar Siahaan, "Peranan Mahkamah Konstitusi dalam Penegakan Hukum Konstitusi", *Jurnal Hukum*, Volume 16, Nomor 3, 2009, h. 357-358.

⁵⁵ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Indonesia*, (Depok: PT. Raja Grafindo, 2019), 10.

terdapat tiga arti penting dari konsep negara hukum yakni:⁵⁶ 1) Supremasi hukum; 2) Berlakunya prinsip *equality before the law*; 3) Konstitusi merupakan dasar dari segala hukum.

Berkenaan dengan supremasi hukum, menurut Scholten undang-undang harus diberikan tempat yang tinggi, karena di dalam undang-undang lah hukum itu berada.⁵⁷ Praktek penyelenggaraan negara di Indonesia selaras dengan apa yang dikemukakan oleh Scholten. Indonesia lebih condong terhadap sistem hukum eropa kontinental, dimana peraturan perundang-undangan dipandang sebagai implementasi dari prinsip-prinsip negara hukum. Oleh karenanya, peraturan perundang-undangan dan proses pembentukannya menjadi *core* dari penyelenggaraan negara Indonesia.

Pembentukan undang-undang yang baik harus memiliki legitimasi, memenuhi legalitas, dan rasional.⁵⁸ Untuk memenuhi ketiga aspek pembentukan undang-undang yang baik, pembentuk undang-undang dalam melaksanakan pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.⁵⁹

Peraturan perundang-undangan memiliki asas-asas yang melandasi pembentukannya. Asas-asas tersebut sering disebut sebagai asas-asas

⁵⁶ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, (Bandung: Rechstaat, 2009), h. 3.

⁵⁷ A. Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Teori Sejarah dan Perbandingan dengan Beberapa Negara Bikameral*, (Malang: Setara Pers, 2015), h. 2.

⁵⁸ Nur Fathima Azzahra, *Pengujian Formil Undang-Undang di Indonesia (Tinjauan Kritis Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pengujian Formial)*, Tesis, Depok, Fakultas hukum Universitas Indonesia, 2003, h. 31.

⁵⁹ Susi Dwi Harijanti, Lailam Sungkar, dan Wicaksana Dramanda, dalam *Ibid*.

pembentukan peraturan perundang-undangan. Tamimi menjelaskan bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan asas hukum yang dijadikan pedoman dan bimbingan dalam penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai dengan metode, proses, dan prosedur pembentukan yang tepat.⁶⁰

Terdapat banyak pendapat ahli mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan.⁶¹ Lon. L. Fuller mengkaitkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan dengan tujuan kemanfaatan. Menurutnya peraturan perundang-undangan harus memenuhi delapan asas yakni 1) tidak bersifat *ad-hoc*; 2) peraturan yang telah ditetapkan harus diumumkan; 3) tidak retroaktif atau berlaku surut; 4) peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang mudah dipahami; 5) peraturan tidak boleh saling bertentangan satu sama lain; 6) peraturan tidak boleh memiliki tuntutan yang melampaui apa yang dilakukan; 7) tidak boleh membiasakan untuk dengan mudah mengubah peraturan secara sehingga menyebabkan seseorang kehilangan orientasi; serta 8) harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya.

Menurut Montesque terdapat tujuh asas pembentukan peraturan perundang-undangan yakni: 1) padat dan mudah dipahami, 2) istilah yang

⁶⁰ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Universitas Indonesia, Fakultas Pascasarjana, 1990, h. 313.

⁶¹ Achmad Ruslan, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia*, (Yoogyakarta: Rangkang Education, 2013), h. 126.

digunakan bersifat mutlak dan tidak relatif; 3) hukum membatasi diri pada hal-hal yg bersifat riil dan aktual; 4) menghindarkan sesuatu yang metaforik dan hipotetik; 5) hendaknya tidak bersifat halus, tidak bersifat argumentatif atau mudah diperdebatkan; 6) tidak rancu akan pengecualian, pengubahan, atau pembatasan; dan 7) harus dipertimbangkan secara matang dan memiliki kemanfaatan.⁶²

I. C. Van der Vlies membagi asas pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi asas formil dan materiil.⁶³ Asas formil yang dimaksud oleh Vlies meliputi 1) asas tujuan yang jelas; 2) asas organ/lembaga yang tepat; 3) asas perlunya pengaturan; 4) asas dapat dilaksanakan; 5) asas konsensus. Sedangkan asas-asas materiil meliputi 1) asas terminologi dan sistematika yang benar; 2) asas dapat dikenali; 3) asas perlakuan yang sama di hadapan hukum; 4) asas kepastian hukum; 5) asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.

Tamimi membagi asas pembentukan peraturan perundang-undangan ke dalam asas formil dan materiil.⁶⁴ Asas formil merupakan asas yang berhubungan dengan persiapan dan pembentukan keputusan serta yang berhubungan dengan motivasi dan susunan keputusan atau secara singkat dapat dipahami sebagai tata

⁶² Andi Bau Inggit AR, "Principles for Establishment of Legal Regulations in The Arrangement Of Regional Regulation Design," *Jurnal Restorative Justice*, Vol. 3, Nomor 1, (2019), h. 5.

⁶³ Maria Fatida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: PT Kanisius, 2020), h. 308-309.

⁶⁴ A. Hamid S. Tamimi menjelaskan lebih lanjut dari asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang dikemukakan oleh Van der Vlies.

cara pembentukan peraturan perundang-undangan sedangkan asas materiil adalah asas yang menjadi landasan materi muatan peraturan perundang-undangan. Adapun asas formil menurut Hamid Attamimi meliputi:⁶⁵

- a. Asas tujuan yang jelas;
- b. Asas perlunya pengaturan;
- c. Asas organ atau lembaga yang tepat;
- d. Asas materi muatan yang tepat;
- e. Asas dapat dilaksanakan; dan
- f. Asas dapat dikenali

Sedangkan asas materiilnya meliputi:⁶⁶

- a. Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara;
- b. Asas sesuai dengan hukum dasar negara;
- c. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara berdasar atas hukum;
- d. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

Undang-Undang P3 juga telah mengatur mengenai asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas-asas tersebut diatur dalam Pasal 5 dan 6 UU P3. Adapun asas formil diatur dalam Pasal 5 yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memiliki tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibentuk oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Misalnya undang-undang haruslah dibuat oleh DPR bersama dengan Presiden dan peraturan daerah harus dibuat oleh pemerintah daerah. Apabila pembentukan dilakukan oleh lembaga atau pejabat yang tidak berwenang maka peraturan tersebut dapat dibatalkan atau bahkan batal demi hukum;
- c. Kesesuaian antara jenis hierarki dan materi muatan. Asas ini berarti bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan

⁶⁵ Andi Bau Inggit AR, *Principles for Establishment...*, *Op. Cit.*, h. 6.

⁶⁶ *Ibid.*, h. 7.

perundang-undangannya. Misalnya materi muatan konstitusi haruslah bersifat general dan tidak rigid, kemudian undang-undang materi muatannya lebih rigid dan menjadi pengejawantahan nilai-nilai yang ada dalam konstitusi;

- d. Dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- f. Kejelasan rumusan, yaitu bahwa peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika, pilihan kata atau istilah/terminologi, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah di mengerti sehingga tidak menimbulkan multi interpretasi dalam pelaksanaannya;
- g. Keterbukaan, yaitu bahwa dalam proses pembentukannya mulai dari perencanaan, persiapan penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Sehingga masyarakat memiliki kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Adapun asas materiilnya diatur dalam Pasal 6 yang meliputi:

- a. Asas pengayoman, yakni setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memiliki fungsi perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Asas kemanusiaan, yakni setiap muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan atas hak asasi manusia, harkat dan martabat warga negara secara proporsional.
- c. Asas kebangsaan, yakni setiap peraturan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang dalam kebhinekaan dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Asas kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan harus mencerminkan musyawarah-mufakat dalam pengambilan keputusan.
- e. Asas kenusantaraan, yakni asas yang mengharuskan agar senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Republik Indonesia. Termasuk pula materi peraturan perundang-undangan yang ada di daerah harus mengingat bahwa peraturan tersebut merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. Asas Bhineka Tunggal Ika, dimana setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus suatu daerah, dan budaya

khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara.

- g. Asas keadilan, bermakna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa terkecuali.
- h. Asas kesamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan, yang memiliki arti bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat materi yang bersifat diskriminatif berdasarkan latar belakang, agama, suku, ras, gender, golongan, maupun status sosial.
- i. Asas ketertiban dan kepastian hukum, asas ini bermaksud bahwa setiap peraturan perundang-undangan menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, yang bermakna bahwa setiap muatan dalam peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan dari kepentingan perseorangan/individu maupun masyarakat dengan kepentingan berbangsa dan bernegara.
- k. Asas-asas lain sesuai dengan bidang hukum daripada peraturan perundang-undangan yang bersangkutan seperti praduga tak bersalah dan asas *non retroactive* dalam KUHP.

Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, tentang Perubahan Kedua

atas UU P3, terdapat penekanan terhadap asas partisipasi masyarakat. Mahkamah Konstitusi menyebutnya sebagai asas partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*). Adapun asas ini dapat terpenuhi apabila pembentuk undang-undang telah mengakomodir 3 (tiga) hak masyarakat yakni 1) *right to be heard* atau hak untuk didengar pendapatnya; 2) *right to be considered* atau hak untuk dipertimbangkan pendapatnya; dan 3) *right to be explained* atau hak untuk diberikan penjelasan dan jawaban.

Selain asas-asas tersebut, kandungan nilai dalam Pancasila juga dijadikan sebagai acuan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Pancasila adalah personifikasi dari dimensi filosofis dan sosiologis dari aspek

materiil dari suatu peraturan perundang-undangan.⁶⁷

Asas-asas formil erat berkaitan dengan aspek formil dalam proses pengujian undang-undang. Selain asas-asas tersebut di atas terdapat hal lain yang berkaitan erat dengan aspek formil yakni naskah akademik sebagai cetak biru atau *blue print* dari rancangan undang-undang. Hal ini didasarkan pada Pasal 43 ayat (3) UU P3, rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden, DPR, dan DPD harus disertai naskah akademik. Naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.⁶⁸ Sehingga naskah akademik sebagai cetak biru memiliki peranan yang amat penting sebagai bagian dari pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik serta menjadi aspek formil dari pembentukan undang-undang.

Secara teoritis UU P3 telah selaras dengan prinsip pengujian formil sebagai yang harus dijadikan standar Mahkamah Konstitusi dalam melaksanakan kewenangannya memutus perkara pengujian formil undang-undang terhadap

⁶⁷ *Ibid.*, hlm. h. 28.

⁶⁸ Lihat Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Dasar.⁶⁹ Terdapat 3 (tiga) prinsip pengujian formil. *Pertama*, prinsip *structural due process*. Prinsip ini menekankan bahwa undang-undang harus dibentuk oleh lembaga yang memiliki legitimasi atau kompetensi institusional.⁷⁰ Prinsip ini memungkinkan Mahkamah Konstitusi untuk memutuskan apakah undang-undang telah dibentuk oleh organ yang tepat dan berdasarkan hierarki yang tepat. *Kedua*, prinsip *due process of lawmaking*. Prinsip ini menekankan pada pengadilan atau dalam hal ini Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa apakah pembuat undang-undang telah mematuhi peraturan prosedur yang ditetapkan oleh konstitusi, anggaran dasar, dan/atau aturan internal pembentuk undang-undang.⁷¹ Prinsip ini lahir dari kritik yang dikeluarkan oleh Hans A. Linde terhadap kecenderungan pengadilan yang alih-alih berfokus mempertanyakan tujuan pembentukan undang-undang, pengadilan justru sibuk dengan pembenaran substansi undang-undang yang diujikan.⁷² *Ketiga*, prinsip *legislative due process*. Prinsip ini diartikan bahwa pengadilan diberikan kewenangan untuk menilai apakah proses pembentukan dan penyusunan undang-undang sudah dilaksanakan oleh legislatif dengan semestinya.⁷³ Standar penilaian proses pembentukan dan penyusunan tersebut adalah prinsip/asas formil pembentukan peraturan perundang-undangan.

⁶⁹ Irfan Nur Rachman, Alboin Pasaribu, dan Lutfi Chakim, *Op. cit.*, h. 21.

⁷⁰ *Ibid.*, h. 22.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*

2. Perbedaan Pengujian Formil dan Materiil

Dalam pengujian undang-undang, terdapat dua jenis pengujian yakni pengujian formil dan materiil. Pengujian formil adalah pengujian undang-undang dilihat dari aspek cara pembentukannya apakah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar atau tidak. Sedangkan Pengujian materiil adalah pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dari segi isi materi undang-undang tersebut apakah bertentangan dengan isi Undang-Undang Dasar atau tidak.⁷⁴ Kedua jenis pengujian undang-undang tersebut memiliki karakteristik dan aspek-aspek yang harus diperhatikan masing-masing.

a. Pengujian Formil

Pengujian formil (*formeel toetsing*) adalah pengujian yang dilakukan oleh pengadilan untuk menentukan keabsahan suatu undang-undang berdasarkan pemeriksaan prosedur pembentukannya.⁷⁵ Anna Erliyana menyebutkan prinsip pengujian formil adalah penilaian tingkat konstitusionalitas suatu undang-undang yang mencakup:⁷⁶

- 1) Apakah suatu undang-undang telah diatur dalam bentuk, format, dan struktur yang tepat?
- 2) Apakah suatu undang-undang diundangkan oleh institusi yang tepat?
- 3) Apakah suatu undang-undang telah ditetapkan menurut prosedur yang tepat?

⁷⁴ Wirjono Prodjokoro, *Azas-Azas Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Dian Rakjat, 1974), h. 74. Jamaluddin Ghafur, Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009 tentang Pengujian atas Prosedur Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Mahkamah Agung, *Tesis*, Yogyakarta, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, h. 87-89.

⁷⁵ Suzie Navot, "Judicial Review of Legislative Process", *Isr. L. Rev.*, Nomor 39, (2006), h. 182.

⁷⁶ Anna Erliyana dalam Alifah Rahmawati, *Penyelesaian Pengujian Formil Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi*, Tesis, Depok, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, h. 174.

Prosedur pembentukan yang dimaksud adalah tahap *drafting* sampai dengan pengumuman dalam Lembaran Negara sesuai dengan ketentuan yang ada di dalam Undang-Undang Dasar beserta turunannya.⁷⁷ Oleh karenanya, pengujian formil memiliki kaitan erat dengan proses pembahasan, pengesahan, pengundangan hingga undang-undang diberlakukan. Berkenaan dengan definisi pengujian formil, Jimly Ashiddiqie menyederhanakan definisi pengujian formil yakni, pengujian terhadap hal-hal yang bukan termasuk pengujian materiil.⁷⁸

Pengujian formil merupakan mekanisme kontrol untuk meningkatkan kepatuhan pembentuk undang-undang terhadap norma-norma prosedural.⁷⁹ Undang-Undang dinyatakan cacat prosedur apabila tidak memenuhi ketentuan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan yang semestinya, seperti tidak diterapkannya prinsip transparansi, partisipasi masyarakat yang bermakna, dan prosedur-prosedur lainnya.⁸⁰ Pengujian formil berkaitan dengan hak untuk menguji formil (*formele toetsvofsrecht*), yakni hak untuk menentukan keabsahan atau kesesuaian prosedur pembentukan undang-undang yang dilaksanakan oleh pembentuk undang-undang.⁸¹ Dalam konteks Negara Indonesia, Mahkamah

⁷⁷ Saiful Watni, dkk (edt), *Pengkajian Hukum tentang Masalah Hukum Judicial Review oleh Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2007), h. 29-30.

⁷⁸ Jimly Asshidiqie, *Pengujian Formil...*, *Op. Cit.*, h. 103.

⁷⁹ Ittai Bar-Siman-Tov, "The Puzzling Resistances to Judicial Review of the Legislative Process", *Bul Rev.*, Nomor 91, 2011, 1915-1974. Irfan Nur Rachman, Alboin Pasaribu, dan Lutfi Chakim, *Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi, Teori, Hukum Acara, dan Studi Perbandingan*, (Depok, Rajawali Press, 2021), h. 16.

⁸⁰ Irfan Nur Rachman, Alboin Pasaribu, dan Lutfi Chakim, *Loc. Cit.*

⁸¹ M. Fajrul Falakh dalam Nurfuady Bakir, *Analisis Praktik Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Tahun 2003-2020*, Skripsi, Depok, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, h. 22.

Konstitusi adalah institusi yang diberikan kewenangan untuk menguji formil undang-undang.

Definisi pengujian formil menurut peraturan perundang-undangan diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (selanjutnya disebut PMK Tata Beracara). Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (3), pengujian formil adalah pengujian terhadap proses pembentukan undang-undang atau Perppu yang tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang atau Perppu sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Berdasarkan UU P3, terdapat beberapa asas-asas formal yang dijadikan alat untuk melakukan pengujian formil. Asas-asas tersebut meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis hierarki dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.

b. Pengujian Materiil

Pengujian materiil menurut Pasal 2 ayat (4) PMK Tata Beracara adalah pengujian yang berkenaan dengan materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang atau Perppu yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Sederhananya, pengujian materiil (*materiele toetsing*) merupakan kewenangan yang dimiliki oleh pengadilan untuk memeriksa apakah isi materi/substansi dari suatu undang-undang bertentangan dengan undang-undang dasar atau tidak. Pengujian materiil berbeda dengan pengujian formil. Jika pengujian formil berfokus pada prosedurnya, pengujian materiil berfokus pada

substansi dari undang-undang tersebut.

Menurut Mahfud MD terdapat dua hal penting yang harus diperhatikan dalam melaksanakan uji materiil undang-undang di Mahkamah Kontitusi. *Pertama*, dalam memutus pengujian materiil undang-undang tidak boleh membuat peraturan yang memuat hal-hal yang dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. *Kedua*, Mahakamah Konstitusi tidak diperbolehkan membatalkan undang-undang yang pengaturannya menurut Undang-Undang Dasar berupa *opened legal policy* atau diserahkan untuk ditentukan sendiri oleh pembentuk undang-undang.⁸²

Menurut Grossi, prosedur pembentukan dan substansi dari undang-undang adalah dua hal yang berbeda namun sangat berkaitan. Prosedur adalah cara dan metode agar substansi suatu undang-undang dapat ditegakkan dan dikembangkan.⁸³ Dapat disimpulkan bahwa undang-undang yang baik harus dibentuk berdasarkan prosedur pembentukan yang konsisten dan melalui proses yang semestinya.⁸⁴

Jorawati berpendapat bahwa pengujian formil memiliki konsekuensi yang lebih terasa dibandingkan pengujian materiil. Hal ini dikarenakan undang-undang yang terbukti cacat formil akan berdampak pada pembatalan undang-undang tersebut. Sedangkan pengujian materiil belum tentu seperti itu. Pengujian

⁸² Jamaludin Ghafur ..., *Op. Cit.*, h. 97.

⁸³ Simona Grossi dalam Irfan Nur Rachman..., *Op. Cit.*, h. 19.

⁸⁴ *Ibid.*

materiil dapat berkonsekuensi menyatakan sebagian bagian, pasal, ayat, atau frasa yang ada pada suatu undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.

Tabel 2.1 Perbedaan Pengujian Formil dan Materiil

	Pengujian Formil	Pengujian Materiil
Pengertian	pengujian formil adalah pengujian terhadap proses pembentukan undang-undang atau Perppu yang tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang atau Perppu sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. (Pasal 2 ayat (3) PMK Tata Beracara)	Pengujian materiil adalah pengujian yang berkenaan dengan materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang atau Perppu yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945. (Pasal 2 ayat (4) PMK Tata Beracara)
Pemohon	1. Perorangan warga negara; 2. Kesatuan masyarakat hukum adat; 3. Badan hukum public dan privat; 4. Lembaga negara.	
Objek	Proses pembentukan undang-undang. (bentuk, format, lembaga yang berwenang, dan proses-proses lain)	Materi muatan (substansi) ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang.

3. Objek dan Batu Uji Pengujian Formil

Di atas telah dijelaskan bahwa menurut Jimly Asshiddiqie, pengujian formil merupakan pengujian atas undang-undang yang bukan dari segi materiilnya. Pengertian ini memberikan konsekuensi bahwa pengujian formil memiliki objek pengujian yang luas dan selalu berkembang. Oleh karenanya, perkembangan dari lingkup pengertian dan objek dari pengujian formil

tergantung pada kreatifitas pengacara dan Mahkamah dalam mengembangkan jangkauan dari objek pengujian di luar materi muatan dari undang-undang yang diuji. Oleh karenanya, lebih lanjut Jimly merumuskan kategori objek pengujian formil, antara lain:⁸⁵

a. Bentuk peraturan (*form*)

Bentuk peraturan yang dimaksud disini adalah ketepatan atau kesesuaian anantara materi muatan suatu peraturan dengan jenis, dan hierarkinya. Bentuk peraturan merupakan aspek formil yang amat penting dalam proses pembentukan undang-undang. Jimly menjelaskan bahwa antara bentuk dan isi serta antara struktur dan substansi harus bersifat seiring sejalan.⁸⁶ Artinya materi muatan yang ada dalam undang-undang harus diatur dalam undang-undang. Tidak boleh diatur dalam bentuk yang lebih tinggi atau rendah. Hal ini menjadi penting karena ketika bentuk suatu aturan tidak sesuai dengan isinya, maka yang timbul hanyalah kekacauan hukum. Karena secara teknis, materi muatan peraturan yang lebih tinggi akan dijadikan acuan pelaksanaan dan batu uji dari peraturan yang ada di bawahnya.

Meskipun berkaitan erat dengan isi atau substansi dari undang-undang, namun format masuk ke dalam bagian dari objek pengujian formil.

⁸⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengujian Formil Undang-Undang di Negara Hukum, ... Op. Cit.*, h. 103-104.

⁸⁶ *Ibid.*, h. 109.

Hal ini dikarenakan titik fokusnya adalah bukan isi dari sebuah undang-undang, tetapi lebih berfokus pada mengapa apakah tepat sebuah substansi diatur dalam bentuk undang-undang atau sebaliknya, mengapa substansi yang seharusnya diatur ke dalam undang-undang justru diatur dalam bentuk lain.

Bentuk peraturan sebagai bagian dari objek pengujian formil memegang peran penting dalam hal kontrol terhadap pembentuk peraturan. Penggunaan bentuk yang tepat akan menciptakan keteraturan prosedural dan menghindarkan dari kesewenangan. Jimly menjelaskan bahwa jika bentuk peraturan diabaikan, maka akan menimbulkan praktik kelicikan yang dilakukan oleh pembentuk peraturan.⁸⁷ Sebagai contoh, Presiden yang licik dan sewenang-wenang dapat menuangkan substansi yang seharusnya diatur ke dalam undang-undang ke dalam bentuk peraturan lainnya seperti Perppu atau justru peraturan pemerintah atau peraturan presiden. Penuangan substansi sekilas undang-undang ke dalam Perppu tanpa ada kegentingan yang memaksa yang jelas, dan penuangan kepada peraturan pemerintah atau peraturan presiden berakibat pada hilangnya proses pembahasan bersama DPR. Padahal Undang-Undang Dasar telah memberikan kewenangan kepada DPR untuk membahas dan membentuk norma hukum pada level undang-undang. Dengan tidak dituangkannya

⁸⁷ *Ibid.*, h. 110-111.

suatu norma hukum ke dalam bentuk yang tepat akan berakibat pada pengangkingan konstitusi dan prinsip demokrasi.

b. Format penyusunan peraturan (format)

Selain bentuk, format naskah dari undang juga merupakan hal yang amat penting dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Format naskah dari suatu undang-undang antara lain, kepala surat, dan struktur seperti judul, konsiderans menimbang, mengingat, dan memperhatikan, ketentuan umum, materi pokok, ketentuan peralihan, ketentuan penutup, penandatanganan, penomorannya lembaran negara dan tambahan lembaran negara, naskah penjelasan, dan lampiran.⁸⁸

Jimly mencontohkan betapa pentingnya format naskah undang-undang. Sebagai contoh format kepala surat dengan subjek: “Dengan Persetujuan Bersama, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Presiden Republik Indonesia, Memutuskan, Menetapkan Undang-Undang tentang...” Bunyi kepala surat tersebut adalah penyempurnaan dari bunyi kepala surat sebelumnya saat era sebelum reformasi yang berbunyi: “Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa, Presiden Republik Indonesia, Dengan Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, menimbang, mengingat, memutuskan, menetapkan Undang-Undang tentang...”

Dari kedua kepala surat tersebut, terdapat perbedaan yang mendasar

⁸⁸ *Ibid.*, h. 119

diantara keduanya. Yakni dalam kepala surat yang lama Presidenlah yang memutus dan menetapkan undang-undang, sedangkan sekarang yang memutus dan menetapkan undang-undang adalah Presiden dan DPR.⁸⁹ Contoh yang diberikan oleh Jimly Asshiddiqie memperlihatkan betapa fatal jika format naskah tidak dipatuhi sebagaimana mestinya. Tentunya dari contoh di atas, jika pembentuk undang-undang salah menggunakan format kepala surat, maka sama saja menegasikan kewenangan lembaga negara yang sudah diatur dan diamankan di dalam Undang-Undang Dasar.

Contoh lainnya adalah dalam konsiderans, yang dijadikan pertimbangan dalam konsiderans menimbang adalah landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis. Hal ini tidak dapat diganti dengan judul-judul peraturan perundang-undangan yang seharusnya dimasukkan dalam mengingat, atau juga tidak dapat diganti dengan hasil rapat, atau dokumen lain yang seharusnya dimasukkan ke dalam memperhatikan.

c. Keberwenangan kelembagaan

Keberwenangan kelembagaan tentunya menjadi objek pengujian formil yang tidak kalah penting. Tentu akan terjadi kekacauan bila perangkat negara membentuk peraturan yang diluar kewenangannya. Sebagai contoh, menteri tidak boleh melampaui kewenangannya untuk menetapkan peraturan presiden. Atau seorang gubernur menetapkan

⁸⁹ *Ibid.*, h. 119-120.

peraturan di luar kewenangannya.

d. Proses-proses lain

Selain tiga hal di atas, proses-proses yang terjadi di setiap tahapan pembentukan peraturan mulai dari perencanaan, pembahasan, pengesahan materiel dan formil, hingga pengundangan merupakan objek pengujian formil yang tak kalah penting. Proses-proses tersebut meliputi:

- 1) Penelitian, naskah akademik dan perancangan peraturan;
- 2) Pengusulan dan pembahasan bersama;
- 3) Persetujuan bersam dan pengesahan materiel;
- 4) Pengesahan formil dan pengundangan.

Dari proses-proses inilah dapat dinilai bagaimana pembentuk undang-undang melaksanakan tugasnya dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Kesungguhan pembentuk undang-undang dalam melaksanakan proses pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari perlindungan dan pengaktualisasian hak masyarakat. Sehingga ketika proses-proses tersebut dilalui dengan tanpa kesungguhan, maka sejatinya hak-hak warga negara akan terlanggar.

Selain objek, terdapat perbedaan batu uji pada praktik pengujian formil di Mahkamah Konstitusi. Lailam membaginya menjadi dua tolok ukur yakni tolok ukur konstitusi dan non konstitusi.⁹⁰ Kewenangan Mahkamah Kosntitusi yang

⁹⁰ Tanto Lailam, "Analisis Praktik Pengujian Formil Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945", *Pranata Hukum*, Volume 6, Nomor 2, 2011, h. 145-157.

diamanatkan dalam UUD 1945 dan UU MK adalah melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. Sehingga tolok ukur konstitusi meliputi pembukaan dan batang tubuh yang terkandung dalam UUD 1945.⁹¹ Pasal-pasal yang dapat dijadikan batu uji antara lain:⁹²

- a. Pasal 1 ayat (2) terkait kedaulatan rakyat;
- b. Pasal 1 ayat (3) terkait negara hukum;
- c. Pasal 5 ayat (1), Pasal 21, Pasal 22D ayat (1) terkait perakarsa pengajuan RUU;
- d. Pasal 20 ayat (2), (3), dan Pasal 2D ayat (2) terkait pembahasan dan persetujuan bersama DPR dan Presiden;
- e. Pasal 20 ayat (4) terkait pengesahan;
- f. Pasal 20 ayat (5) terkait pengundangan;
- g. Pasal 22A terkait prosedur pembentukan UU.

Selain UUD 1945, dalam pengujian formil juga dikenal batu uji atau tolok ukur non konstitusi. Batu uji non konstitusi meliputi:

- a. UU P3;
- b. Perpres Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana UU P3 sebagaimana diubah dengan Perpres Nomor 76 Tahun 2021;
- c. Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata tertib.

Menurut Jimly Asshiddiqie terdapat beberapa hal yang dapat dijadikan sebagai tolok ukur atau parameter konstiusionalitas suatu undang-undang, antara lain:⁹³

- a. Naskah UUD 1945 resmi;
- b. Dokumen tertulis yang berkaitan erat dengan UUD 1945 seperti risalah,

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Idul Rishan, Konsep Pengujian Formil Undang-Undang ..., *Op. Cit.*, h.12-13.

⁹³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2006) h. 7-8.

- ketetapan MPR, undang-undang, dan tata tertib;
- c. Nilai-Nilai konstitusi yang hidup dalam praktik ketatanegaraan yang menjadi kebiasaan dalam penyelenggaraan negara; dan
 - d. Nilai-nilai yang hidup dalam kesadaran kognitif rakyat serta kenyataan perilaku politik yang dianggap sebagai kebiasaan dan keharusan yang ideal dalam berbangsa dan bernegara.

4. Pengujian Prosedural Murni (*Pure Procedural Judicial Review*) dan Pengujian Semi Prosedural (*Semiprocedural Judicial Review*)

Telaah pengujian formil undang-undang terus berkembang. Mulanya dalam pengujian formil hanya dikenal pengujian prosedural murni (*pure procedural judicial review*). Pengujian prosedural murni adalah pengujian yang bersifat formil tanpa dikaitkan dengan penilaian substansi dari sebuah undang-undang atau norma hukum.⁹⁴ Artinya mulanya pengujian formil hanya dipahami sebagai pengujian yang bersifat soliter tanpa dapat dikaitkan dengan pengujian materiil.

Ittai bar Siman Tov adalah salah satu tokoh yang mengenalkan model baru dari pengujian formil yang ia sebut sebagai *semiprocedural judicial review* atau pengujian semiprosedural. Menurut Ittai, “*semiprocedural review is a model of judicial review which merges the examination of the statute’s enactment process with the substantive judicial determination of the statute’s constitutionality.*”⁹⁵ Sehingga secara sederhana *semiprocedural judicial review* adalah penggabungan antara pengujian formil dan materiil, dimana pengujian formil digunakan untuk mendukung dan melengkapi penilaian terhadap pengujian materiil.

⁹⁴ *Ibid.*, 172.

⁹⁵ Ittai Bar-Siman-Tov, “Semiprocedural Judicial Review”, *Legisprudance*, Volume 6, Nomor 3, (2012), h. 272.

Ittai menjelaskan bahwa *semiprocedural judicial review* terbagi dalam dua tahap. Tahap pertama, adalah pengadilan melakukan pengujian materiil terhadap substansi suatu norma hukum atau undang-undang. Pengadilan menentukan apakah undang-undang tersebut telah melanggar atau bertentangan dengan hak-hak yang dilindungi Undang-Undang Dasar atau nilai-nilai konstitusional lainnya. Kemudian tahap kedua, pengadilan beralih ke pemeriksaan proses legislatif dalam melaksanakan proses pembentukan undang-undang tersebut untuk melihat bagaimana proses pembentuk undang-undang membentuk sebuah peraturan yang diduga melanggar hak-hak konstitusional.⁹⁶

Semiprocedural judicial review memiliki beberapa kelemahan. Salah satu kelemahan terbesarnya adalah pengadilan menjadi memiliki kewenangan yang sangat besar untuk turut campur ke dalam urusan teknis atau mikro pelaksanaan tugas pembentuk undang-undang.⁹⁷ Selain itu menurut Jimly Asshiddiqie, persoalan lain yang mungkin muncul adalah adanya pertanyaan mengapa suatu undang-undang dapat dikatakan konstitusional dengan menggunakan perangkat prosedur tertentu tetapi tidak konstitusional jika menggunakan perangkat prosedur yang lain, padahal substansinya tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar atau konstitusional.⁹⁸

Persoalan-persoalan tersebut di atas telah dijawab oleh Jimly dengan empat argumen.

“Pertama, hakim dapat saja mengintegrasikan pengujian prosedural ke dalam

⁹⁶ *Ibid.*, h. 273.

⁹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengujian Formil Undang-Undang Di Negara Hukum...*, *Op. Cit.*, h. 173.

⁹⁸ *Ibid.*

analisis proporsionalitas dalam pengujian tentang hak. Kedua, pengadilan juga dapat menghindari dari urusan yang terlalu detail atau mikro. Yang diperlukan hanya adanya bukti, meskipun hanya minimal tetapi cukup untuk membuktikan tidak adanya partisipasi dan deliberasi serta perdebatan yang memadai dalam proses legislasi, maka secara prosedural undang-undang yang dihasilkan menjadi cacat prosedur. Ketiga, bahaya subyektifitas pengadilan dapat dihindari dengan cara pengadilan dan parlemen saling menghormati dengan tuntutan akan proses legislasi yang diidealkan juga jelas. Dengan begitu pengadilan dan lembaga perwakilan rakyat dapat berdialog serius dan substantif tanpa melihat satu sama lain sebagai musuh. Keempat pengujian semi-prosedural akan berfungsi dengan baik, dalam kasus-kasus pengujian undang-undang yang dinilai melanggar hak individu secara materiel tetapi dengan tidak mengesampingkan pengujian prosedural atas hak-hak yang tersirat di dalamnya. Mudah untuk didalilkan bahwa pelanggaran hak asasi manusia dalam substansi normatif yang terdapat dalam undang-undang tidak akan pernah dapat dibenarkan dengan mengesampingkan pelanggaran prosedural yang terjadi dalam proses pembentukannya.”⁹⁹

Model pendekatan *semiprocedural judicial review* sebenarnya hanyalah bagian dari varian pengujian materiil ataupun formil. Hal ini dikarenakan pengujian formil memiliki kedudukan sebagai pendukung upaya pengujian atas materi norma. Sehingga *semiprocedural judicial review* tidak dapat disebut murni prosedural ataupun murni substansial.¹⁰⁰

Semiprocedural judicial review memiliki manfaat yang amat besar. Manfaat tersebut adalah model ini mendorong hakim dan pembentuk undang-undang untuk saling berdialog. Bahkan dalam beberapa kasus memungkinkan pembentuk undang-undang mengesahkan kembali undang-undang yang dinyatakan cacat prosedur.¹⁰¹

5. Urgensi Pengujian Formil di Negara Hukum

⁹⁹ *Ibid.*, h. 173-74.

¹⁰⁰ *Ibid.*, h. 177.

¹⁰¹ *Op., Cit.*, Irfan Nur Rachman..., h. 21.

a. Menguji Legitimasi Undang-Undang

Di atas telah dijelaskan mengenai asas atau prinsip-prinsip formil pembentukan peraturan perundang-undangan. Keseluruhan prinsip tersebut merupakan ruh dari prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan.¹⁰² Legitimasi dimaknai sebagai penerimaan dari warga negara (*legal efficacy*) terhadap suatu undang-undang. Undang-undang dapat dilegitimasi masyarakat ketika dalam proses pembentukannya telah memberikan ruang partisipasi yang layak kepada warga negara (*meaningful participation*).¹⁰³ Sehingga pengujian formil memiliki peran untuk menentukan suatu pembentukan peraturan perundang-undangan telah dilakukan secara efektif dan sesuai prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan, serta memastikan undang-undang dibentuk secara substantif bukan berdasarkan partisipasi yang tokenistik maupun manipulatif.¹⁰⁴

b. Menguji Validitas Undang-Undang

Validitas sebenarnya memiliki makna yang sama dengan legitimasi. Tetapi validitas dapat diartikan secara lebih sempit yakni, memastikan bahwa undang-undang dibentuk berdasarkan prosedur dan tahapan yang telah ditetapkan melalui undang-undang. Pembentuk undang-undang yang mematuhi prosedur akan

¹⁰² Susi Dwi Harijanti, Lailani Sunkar, Wicaksana Dramanda, *Laporan Hasil Penelitian Pengujian Formil Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi: Urgensi dan Batu Uji*, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, 2020, h. 66.

¹⁰³ *Ibid.*, h. 97.

¹⁰⁴ *Ibid.*, h. 79.

melahirkan produk berupa undang-undang yang *legitimate* karena setiap tindakan pada tiap tahapan pembentukan perundang-undangan didasarkan pada prinsip-prinsip formil. Untuk menentukan apakah tindakan yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang telah memenuhi kepatuhan terhadap prosedur hanya dapat dinilai melalui pengujian formil. Sehingga pengujian formil merupakan sebuah mekanisme bagi warga negara untuk memastikan setiap norma dalam undang-undang memiliki validitas sebagai sebuah hukum berdasarkan kaidah dan prosedur pembentukannya.¹⁰⁵

¹⁰⁵ *Ibid.*, h. 97.

BAB III

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Urgensi Pemohon Mengajukan Uji Formil UU ke Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi Hingga Tahun 2023 telah mengeluarkan kurang lebih 1700 Putusan terkait pengujian undang-undang.¹⁰⁶ Dalam rentang waktu antara tahun 2005 hingga 2023, terdapat kurang lebih 60 putusan terkait pengujian formil. Dari sekian banyak putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi, hampir kesemuanya memiliki amar putusan ditolak atau tidak dapat diterima. Hingga penelitian ini dibuat hanya satu putusan saja yang memiliki amar putusan dikabulkan sebagian yakni Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Meskipun permohonan pengujian yang diajukan oleh para pemohon hampir kesemuanya ditolak atau tidak dapat diterima, namun masing-masing pemohon memiliki alasan dan urgensi untuk melakukan uji formil ke Mahkamah Konstitusi. Dari beberapa putusan Mahkamah Konstitusi dalam rentang Tahun 2009 hingga Tahun 2023 urgensi permohonan pengujian formil para pemohon dapat diukur dengan melihat apakah permohonan yang diajukan oleh para pemohon telah merepresentasikan inti dari konsep pengujian norma yakni sebagai kontrol terhadap regulasi. Kontrol terhadap regulasi sebagaimana dimaksud dilakukan dengan

¹⁰⁶ Rekapitulasi Putusan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Mahkama Konstitusi, <https://mkri.id/index.php?page=web.Putusan&id=1&kat=2&cari=formil&menu=5>, terakhir diakses 12 Desember 2023.

memastikan bahwa undang-undang yang diuji telah mendapatkan legitimasi dan validitas dalam proses pembentukannya.

Seperti yang telah dijelaskan dalam bab sebelumnya, Harijanti menjelaskan bahwa salah satu urgensi pelaksanaan pengujian formil adalah menguji legitimasi undang-undang. Menguji legitimasi undang-undang menjadi urgensi Pemohon dalam memohonkan pengujian formil didasarkan pada perlunya undang-undang diterima untuk ditaati dan diterima secara rasional oleh masyarakat. Undang-undang sebagai hukum hanyalah kondisi dari asosiasi masyarakat yang didasarkan pada tujuan dan kepentingan yang sama.¹⁰⁷ Ketika undang-undang dibentuk oleh lembaga yang telah dilegitimasi, maka undang-undang tersebut akan berlaku dan wajib ditaati oleh masyarakat. Namun, apakah undang-undang tersebut bisa dikatakan telah menjadi hukum yang dilegitimasi masyarakat? Rousseau berpendapat bahwa pembentukan hukum harus memberikan jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan seperti, “bagaimanakah cara mereka mengaturnya? Apakah peraturan tersebut diundangkan atas dasar kesepakatan bersama dengan deliberasi yang baik? Atas dasar apa pembentuk undang-undang membentuk undang-undang tersebut?”.¹⁰⁸ Oleh karenanya Rousseau menekankan betapa pentingnya membuat masyarakat mengetahui apa saja yang terjadi pada proses pembentukan undang-undang agar undang-undang tersebut dapat diterima.¹⁰⁹ Oleh karenanya undang-undang dinyatakan dapat dilegitimasi

¹⁰⁷ Jean Jacques Rousseau, *Kontrak Sosial*, (Jakarta: Erlangga, 1986), h. 31-34

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*

masyarakat ketika dalam proses pembentukannya telah memberikan ruang partisipasi yang layak kepada warga negara berdasarkan asas *meaningful participation*.¹¹⁰ Proses pembentukan suatu undang-undang wajib mengakomodir hak masyarakat untuk didengar pendapatnya (*right to be heard*), hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*), dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).

Jika dikaitkan dengan UU P3, maka legitimasi undang-undang dapat terwujud apabila telah memenuhi asas-asas formil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas-asas tersebut meliputi asas kejelasan tujuan, asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, asas kesesuaian antara jenis hierarki dan materi muatan, asas dapat dilaksanakan, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, asas kejelasan rumusan, dan asas keterbukaan.¹¹¹ Lebih lanjut Harijanti menjelaskan, bahwa asas-asas formil pembentukan peraturan perundang-undangan digunakan sebagai alat untuk menjustifikasi tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang agar produk hukum yang diciptakannya mendapatkan legitimasi.¹¹² Harijanti mensarikan asas-asas formil pembentukan peraturan perundang-undangan ke dalam 6 (enam) prinsip yakni prinsip tujuan yang jelas, urgensi, koherensi, partisipasi publik, konsensus, dan implementatif.¹¹³ Keenam prinsip tersebut menjadi dasar pada tiap

¹¹⁰ Susi Dwi Harijanti, Lailani Sunkar, Wicaksana Dramanda, *Op. Cit.*, h. 97.

¹¹¹ Lihat Pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

¹¹² Susi Dwi Harijanti, Lailani Sunkar, Wicaksana Dramanda, *Op. Cit.*, h. 65.

¹¹³ *Ibid.*

rangkaian prosedur pembentukan undang-undang, namun masing-masing prinsip memiliki porsi atau penekanan tersendiri di dalam tiap tahapan proses pembentukan undang-undang. Prinsip tujuan yang jelas dan urgensi ditekankan pada tahapan perencanaan. Pada tahap penyusunan prinsip koherensilah yang ditekankan. Kemudian pada tahap pembahasan, prinsip yang ditekankan adalah prinsip partisipasi. Prinsip konsolidasi ditekankan pada tahap pengesahan.¹¹⁴ Urgensi para pemohon pengujian formil untuk menguji legitimasi dapat dilihat dari beberapa putusan sebagai berikut:

Tabel 3. 1 Alasan Pengujian Formil Undang-Undang untuk Menguji Legitimasi Undang-Undang

No.	Putusan Mahkamah Konstitusi	Alasan Permohonan yang Berkaitan Dengan Legitimasi
1.	Putusan MK No. 27/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung	a. Pengambilan keputusan Ketua DPR dalam sidang pleno yang tidak mempertimbangkan keberatan fraksi. b. Proses pembahasan yang dilaksanakan secara tertutup.
2.	Putusan MK No. 79/PUU-XVII/2019 perkara Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	a. Rancangan undang-undang tidak termasuk ke dalam prolegnas prioritas. b. Pembentukan undang-undang dilaksanakan secara kilat. c. Bertentangan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yakni: - kejelasan tujuan; - kejelasan rumusan;

¹¹⁴ *Ibid.*

		- kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; - efektivitas; - kedayagunaan dan kehasilgunaan; dan - keterbukaan d. Bertentangan dengan asas keterbukaan atau tidak partisipatif dengan tanpa melibatkan KPK sebagai stakeholder pada proses perencanaan dan pembahasan.
3.	Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	Bertentangan dengan asas formil pembentukan peraturan perundang-undangan yakni: - Kejelasan tujuan; - Kedayagunaan dan kehasilgunaan; - kejelasan rumusan; - keterbukaan
4.	Putusan MK No. 60/PUU-XVIII/2020 Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara	a. Bertentangan dengan asas keterbukaan karena pembahasan DIM oleh DPR dan Pemerintah dilaksanakan secara tertutup b. Tidak melibatkan partisipasi publik dan stakeholder. Pemohon mendalilkan bahwa proses pembahasan 938 DIM hanya dibahas dalam kurun waktu 2 (dua) minggu yang mengakibatkan sempitnya waktu masyarakat untuk mencermati permasalahan yang ada. c. Pembahasan tidak melibatkan DPD. d. Tidak adanya penerimaan aspirasi, sosialisasi dan proses dialog dengan pemerintah daerah dalam pembahasan. e. UU Nomor 3 Tahun 2020 seharusnya dibentuk dalam

		undang-undang penggantian bukan undang-undang perubahan.
5.	Putusan MK No. 25/PUU-XX/2022 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara	a. Bertentangan dengan asas kejelasan tujuan. Para Pemohon mendalilkan bahwa RUU Ibu Kota Negara tidak mencerminkan perencanaan yang berkesinambungan mulai dari perencanaan pembangunan, perencanaan regulasi, perencanaan keuangan negara dan pelaksanaan pembangunan. b. Bertentangan dengan asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan. c. Bertentangan dengan asas dapat dilaksanakan. d. bertentangan dengan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan. e. Bertentangan dengan asas keterbukaan. f. Praktik pembentukan undang-undang secara kilat.
6.	Putusan MK No. 69/PUU-XX/2022 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	Pembentukan UU Nomor 13 Tahun 2022 bertentangan dengan beberapa asas yakni: g. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan. h. Asas kejelasan rumusan, khususnya dalam Pasal 72. i. Asas keterbukaan
7.	Putusan MK No. 50/PUU-XXI/2023 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja	UU Nomor 6 Tahun 2023 tidak memenuhi syarat partisipasi publik yang bermakna. Hal ini dikarenakan proses pembentukan UU ini berasal dari Perppu. Sedangkan Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan

		perbaikan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja melalui prosedur pembentukan undang-undang secara biasa. Tindakan Presiden mengeluarkan Perppu telah menghilangkan kesempatan partisipasi publik.
--	--	--

Dari tabel di atas, dapat disimpulkan bahwa Pemohon mengajukan pengujian formil di Mahkamah Konstitusi dikarenakan dalam proses pembentukan suatu undang-undang dinilai melanggar asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Sehingga undang-undang tersebut legitimasinya menjadi dipertanyakan. Penilaian Pemohon terhadap pelanggaran asas-asas tersebut tidak hanya didasarkan pada terpenuhi atau tidaknya prosedur pembentukan undang-undang secara formalitas, tetapi Pemohon juga mendasarkan pada bobot keseriusan dalam menjalankan prosedur pembentukan. Sebagai contoh Putusan MK No. 79/PUU-XVII/2019, pemohon tidak menyangkal bahwa proses pembentukan UU Nomor 19 Tahun 2019 telah melalui proses perencanaan dan pembahasan. Namun yang dituntutkan oleh Pemohon adalah minimnya asas partisipasi dan keterbukaan dengan tidak melibatkan KPK sebagai stakeholder pada proses perencanaan dan pembahasan. Kemudian dalam Putusan MK No. 60/PUU-XVIII/2020 pembahasan 938 DIM yang hanya dilakukan dalam kurun waktu 2 (dua) minggu menjadi dasar Pemohon untuk mempertanyakan apakah UU Nomor 3 Tahun 2020 telah dibahas dengan semestinya atau tidak.

Urgensi menguji legitimasi suatu undang-undang selaras dengan prinsip *legislative due process* sebagai prinsip pengujian formil yang dipegang oleh

Mahkamah Konstitusi. Pengujian formil yang dilakukan oleh Para Pemohon yang didasarkan untuk menguji legitimasi suatu undang-undang tidak hanya akan memberikan dampak pada dibatalkannya suatu undang-undang yang cacat formil. Pengujian formil yang didasarkan menguji legitimasi undang-undang juga dapat menjawab pertanyaan mengapa undang-undang tersebut dibuat? Kebaikan apa yang akan diterima masyarakat dengan hadirnya undang-undang tersebut? dan apakah undang-undang tersebut sudah melalui pertimbangan yang sehat? Sehingga masyarakat dapat memahami mengapa dirinya wajib mengikuti ketentuan dalam undang-undang tersebut.

Urgensi pengujian formil selanjutnya adalah menguji validitas.¹¹⁵ Validitas sebenarnya memiliki makna yang sama dengan legitimasi. Tetapi validitas dapat diartikan secara lebih sempit yakni, memastikan bahwa undang-undang dibentuk berdasarkan prosedur dan tahapan yang telah ditetapkan melalui undang-undang.¹¹⁶ Menguji validitas suatu undang-undang menjadi urgensi bagi Para Pemohon pengujian formil ke Mahkamah Konstitusi karena dalam negara hukum setiap entitas termasuk lembaga legislatif harus tunduk terhadap prosedur yang telah diatur di dalam suatu hukum.

Lembaga legislatif melaksanakan kewenangannya untuk membentuk undang-undang sesuai dengan ketentuan hukum memiliki makna bahwa pembentukan undang-

¹¹⁵ Susi Dwi Harijanti, Lailani Sunkar, Wicaksana Dramanda, *Op. Cit.*, h. 79.

¹¹⁶ *Ibid.*

undang harus dilakukan oleh lembaga yang berwenang dan pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan prosedur yang berlaku. Adapun lembaga yang berwenang berdasarkan UUD 1945 adalah DPR bersama dengan Presiden. Sedangkan ketentuan prosedur yang berlaku adalah beberapa ketentuan di dalam UUD 1945 sebagai berikut:¹¹⁷

- 1) Pasal 1 ayat (2) terkait kedaulatan rakyat;
- 2) Pasal 1 ayat (3) terkait negara hukum;
- 3) Pasal 5 ayat (1), Pasal 21, Pasal 22D ayat (1) terkait perakarsa pengajuan RUU;
- 4) Pasal 20 ayat (2), (3), dan Pasal 2D ayat (2) terkait pembahasan dan persetujuan bersama DPR dan Presiden;
- 5) Pasal 20 ayat (4) terkait pengesahan;
- 6) Pasal 20 ayat (5) terkait pengundangan;
- 7) Pasal 22A terkait prosedur pembentukan UU.

Selain ketentuan di dalam UUD 1945 prosedur pembentukan undang-undang diatur di dalam UU P3, Perpres Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana UU P3 sebagaimana diubah dengan Perpres Nomor 76 Tahun 2021, dan Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib sebagaimana diubah dengan Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2025. Keseluruhan peraturan dan norma mengenai prosedur pembentukan undang-undang sebagaimana dimaksud akan menjadi tolok ukur atau batu uji konstiusionalitas suatu undang-undang.

Berdasarkan prinsip pengujian formil, Mahkamah Konstitusi harus membuktikan apakah undang-undang telah dibentuk oleh organ yang sesuai dan apakah materi muatan undang-undang telah dibentuk sesuai dengan hierarkinya? Serta

¹¹⁷ Idul Rishan, *Op. Cit.* h. 9.

apakah undang-undang yang diujikan telah dibentuk dengan prosedur yang sesuai? Dengan demikian Mahkamah Konstitusi memiliki tugas untuk memastikan prinsip *structural due process* dan prinsip *due process of lawmaking* dijalankan dalam proses pembentukan undang-undang. Pertanyaan-pertanyaan tersebut di atas akan menjawab validitas suatu undang-undang sebagai hukum. Hal ini selaras dengan penjelasan Raz terhadap teori *basic norm* Kelsen,

“... he concludes: ‘. . . the objective validity of a norm . . . does not follow from the factual act, that is to say, from an is, but again from a norm authorizing this act, that is to say from an ought . . .’. The principle of dichotomy, of the unbridgeable gap between the ‘ought’ and the ‘is’ entails the principle of the autonomy of norms. **Norms exist only if authorized or entailed by other norms.**”¹¹⁸

Raz menyimpulkan bahwa sebuah norma mendapatkan validitasnya bukan dari fakta bahwa norma itu ada sendiri, tetapi dari norma lain. Jika dikontekskan dalam pembentukan undang-undang, sebuah undang-undang tidak dapat dikatakan valid hanya karena telah disahkan oleh lembaga legislatif (sebagai peristiwa faktual). Undang-undang dapat dikatakan valid apabila dibentuk oleh lembaga yang berwenang secara konstitusional dan dibentuk berdasarkan prosedur yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Secara lebih dalam validitas tidak hanya tentang memenuhi syarat prosedur, tetapi juga tentang terjaganya moral politik, proses yang rasional dan manfaat bagi warga negara.¹¹⁹ Oleh karenanya UUD harus dimaknai sebagai sumber hukum

¹¹⁸ Joseph Raz, *The Authority of Law: Essay on Law and Morality*, (New York: Oxford University Press, 1979), h. 124-125.

¹¹⁹ Christopher F. Zurn, dalam Idul Rishan, *Op. Cit.*, h. 14.

tertinggi dan sebagai sumber etika tertinggi dalam berbangsa dan bernegara. Maka makna pembentukan undang-undang yang baik dan benar menurut UUD adalah pembentukan undang-undang harus benar secara formil, tetapi harus juga baik secara etik.¹²⁰ UUD dan peraturan perundang-undangan yang memuat prosedur sebagai aturan mainnya merupakan satu kesatuan dalam “rantai validitas”. Kemudian proses pembentukan peraturan perundang-undangan adalah “*chain of legal acts*” atau rantai tindakan hukum yang tidak boleh terputus sedikitpun agar terjaga validitasnya.

Urgensi menguji validitas undang-undang yang dilakukan oleh Pemohon dapat dilihat dalam beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi sebagai berikut:

Tabel 3. 2 Alasan Pengujian Formil Undang-Undang untuk Menguji Validitas Undang-Undang

No.	Putusan Mahkamah Konstitusi	Alasan Permohonan yang Berkaitan Dengan Validitas
1.	Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung	pengambilan keputusan DPR tidak memenuhi syarat kuorum
2.	Putusan MK No. 79/PUU-XVII/2019 perkara Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002	a. Tidak terpenuhinya kuorum pada saat rapat paripurna. b. Naskah akademik fiktif dan tidak memenuhi syarat penyusunan perubahan kedua UU KPK.

¹²⁰ *Ibid.*

	tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	
3.	Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	a. UU 11/2020 Melanggar Format Susunan Peraturan dalam UU P3. b. Terdapat perubahan materi muatan pasca persetujuan bersama DPR dan Presiden. (bertentangan dengan Pasal 20 Ayat (4) UUD 1945 dan Pasal 72 Ayat (2) UU P3).
4.	Putusan MK No. 60/PUU-XVIII/2020 Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara	a. RUU tentang perubahan UU Nomor 3 Tahun 2020 tidak memenuhi kualifikasi sebagai RUU <i>carry over</i>. b. Pengambilan keputusan rapat kerja Komisi VII dan rapat paripurna DPR tidak memenuhi syarat. Adapun dalil pemohon didasarkan pada rapat yang dilakukan secara virtual dan pengambilan keputusan tingkat I terdapat beberapa fraksi yang menolak. Sehingga pengambilan keputusan tidak dapat dilakukan secara musyawarah untuk mufakat (aklamasi).
5.	Putusan MK No. 54/PUU-XXI/2023 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 6 tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang	a. Penetapan Perppu CK menjadi undang-undang disetujui oleh DPR di luar masa sidang yang seharusnya. b. Perppu CK yang ditetapkan menjadi UU Nomor 6 Tahun 2023 melanggar prinsip hal ihwal kepentingan yang memaksa
6.	Putusan Nomor 50/PUU-XXI/2023 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti	a. UU CK tidak sesuai dengan amanat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

	Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja	b. Perppu CK yang ditetapkan menjadi UU Nomor 6 Tahun 2023 tidak memenuhi syarat kegentingan yang memaksa.
--	--	--

B. Problematika Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi

1. Dasar Kewenangan Mahkamah Konstitusi Melakukan Uji Formil

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan *judicial review* muncul dalam Amandemen ketiga UUD 1945 yakni dengan diaturnya ketentuan Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 yang mengamanatkan,

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan *judicial review* lebih lanjut diatur dalam Pasal 10 ayat (1) UU MK yang memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang bersifat final terhadap pengujian undang-undang yang didasarkan pada Undang-Undang Dasar. Kemudian dalam Pasal 51 ayat (3) UU MK disiratkan bahwa Mahkamah Konstitusi dapat mengadili perkara pengujian undang-undang baik secara formil maupun materiil.

“Dalam permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa:

- a. pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan/atau*
- b. materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”*

Dari penjelasan di atas, kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian formil tidak disebutkan secara spesifik di dalam UUD 1945. Bahkan di dalam UU MK pun kewenangan pengujian formil hanya tersirat dalam Pasal 51 ayat (3) mengenai kewajiban pemohon untuk menguraikan permohonan tentang tidak terpenuhinya ketentuan UUD 1945 dalam pembentukan undang-undang. Kemudian pengaturan dalam Pasal 51 ayat (3) diatur lebih lanjut dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021, “Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa Permohonan pengujian formil dan/atau pengujian materiil.” Kondisi bahwa kewenangan pengujian formil Mahkamah Konstitusi yang tidak diatur secara eksplisit di dalam peraturan perundang-undangan menimbulkan pertanyaan, apakah pengaturan yang demikian telah memberikan kepastian hukum mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi?

Rishan berpendapat bahwa uji formil telah memiliki “titik koordinat” yang jelas dalam UUD 1945. Sehingga dinilai telah memberikan kepastian hukum. Hal ini didasarkan pada telah diakomodirnya perlindungan hak konstitusional

warga negara dalam *due process of law making*.¹²¹ Titik koordinat kewenangan pengujian formil ada dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang kemudian dipertegas dalam Pasal 51 UU MK, kemudian dipertegas kembali melalui PMK tentang Pedoman Beracara Pengujian UU dan Yurisprudensi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009.¹²² Sehingga sudah seyogyanya Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian formil.

Pendapat sebagaimana dimaksud di atas memiliki kelemahan yakni tidak memenuhi salah satu aspek yang ada dalam asas legalitas. *Pertama*, aspek negatif yang berarti tindakan pemerintah tidak boleh bertentangan dengan perundang-undangan. *Kedua*, aspek formal-positif yakni, pemerintah memiliki kewenangan tertentu sepanjang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, aspek materiil-positif yang artinya undang-undang harus memuat aturan yang mengikat tindakan pemerintahan.¹²³ Dikarenakan secara formal-positif kewenangan MK menguji undang-undang dalam Pasal 24C hanya disebut “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar...” tanpa menegaskan menguji undang-undang dalam aspek apa saja, maka hal ini menimbulkan permasalahan atas legalitas MK dalam melakukan uji formil. Seperti pendapat Arsul Sani dalam menanggapi

¹²¹ Idul Rishan, *Op. Cit.*, h. 17.

¹²² *Ibid.*

¹²³ Ridwan HR, *Op. Cit.*, h. 92.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Sani mempertanyakan dari manakah sumber kewenangan Mahkamah Konstitusi memutus perkara pengujian formil undang-undang. Menurutnya kewenangan pengujian formil tidak muncul di dalam UUD 1945, namun diatribusikan melalui UU MK. Sehingga ada potensi melenceng dari UUD 1945.¹²⁴

Dari kedua pendapat tersebut dapat ditarik satu pertanyaan pokok yakni apakah Mahkamah Konstitusi memang didesain memiliki kewenangan pengujian formil? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, perlu untuk menelaah kembali naskah komprehensif perubahan konstitusi tentang kekuasaan kehakiman.

Ide membentuk Mahkamah Konstitusi yang memiliki kewenangan pengujian formil dan materiil pada mulanya disampaikan oleh Suwoto sebagai ahli hukum tata negara pada masa sidang PAH I BP MPR 2001 dan PAH I BP MPR 2001. Menurutnya Mahkamah Konstitusi adalah lembaga tertinggi untuk menyelesaikan perkara mengenai pelanggaran perundang-undangan. Mahkamah Konstitusi perlu diberikan wewenang menguji persoalan formil dan materiil. Sehingga Mahkamah Konstitusi tidak hanya menguji sebatas isi peraturan, tetapi juga cara atau prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan.¹²⁵ Namun

¹²⁴ Rofiq Hidayat, “Mempersoalkan kewenangan MK Menguji Formil UU”, <https://www.hukumonline.com/berita/a/mempersoalkan-kewenangan-mk-menguji-formil-uu-lt61a5df8120aff/> terakhir diakses 25 Oktober 2024.

¹²⁵ Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Edisi Revisi: Buku VI*

selanjutnya diskusi mengenai desain kewenangan *judicial review* yang dimiliki Mahkamah Konstitusi lebih mengarah ke hak uji materiil. Hal ini ditandai dengan laporan usulan tim ahli yang dibacakan oleh Jimly Asshiddiqy yang mengusulkan,

*“...Mahkamah Konstitusi itu kami usulkan memiliki tiga kewenangan. Satu, kewenangannya adalah **Hak Uji Materiil**. Mulai dari undang-undang ke bawah. Hak uji materiil ini bersifat pasif. Yang kami usulkan ini bersifat pasif yang berarti dia tidak aktif mencari-cari, tergantung kalau ada kasus. Lalu kemudian ada gugatan, itu yang harus diselesaikan. Sebab kalau dia mencari-cari, nanti selain menjadi berat bagi Mahkamah Konstitusi itu sendiri, dan itu nanti bisa menimbulkan sengketa antara dirinya sendiri dengan lembaga legislatif dan lembaga pembuat peraturan. Seakan-akan dia menjalankan fungsi eksekutif termasuk dalam rangka mengembangkan harmonisasi peraturan. Oleh karena itu, sebaiknya dipertahankan sifatnya pasif. Tapi nomor satu, inilah Hak Uji Materiil terhadap materi undang-undang ke bawah.”*

Usulan dari tim ahli tersebut disambut baik oleh banyak fraksi yang kemudian diskusi mengenai kewenangan *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi lebih mengarah ke peraturan perundang-undangan apa saja yang dapat diuji. Terdapat beberapa fraksi yang menginginkan Mahkamah Konstitusi diberi hak uji materi undang-undang sampai kebawah seperti F-Reformasi, F-PDKB, F-PDU, dan F-UG.¹²⁶ Tidak sependapat dengan hal tersebut, F-PPP mengusulkan agar Mahkamah Konstitusi hanya menguji undang-undang terhadap UUD 1945 saja.

Kekuasaan Kehakiman, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010, h. 493.

¹²⁶ *Ibid.*, h 518-592.

“...mengenai Mahkamah Konstitusi, saya kira rumusan wewenang dari Tim Ahli dengan BP yaitu PAH I di waktu yang lalu, itu ada perbedaan dan setelah saya renungkan sebenarnya wewenang yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi oleh PAH I itu sudah lebih tepat yaitu hanya uji materiil terhadap undang-undang. Ada kesulitan dalam praktik apabila hak uji materiil di bawah undang-undang itu dipisahkan dari Mahkamah Agung.”¹²⁷

Dari perdebatan dalam proses pembahasan mengenai kelembagaan Mahkamah Konstitusi di dalam Naskah Komprehensif sebagaimana dimaksud pada akhirnya disepakati bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Namun, yang perlu digarisbawahi adalah hak uji yang dibahas selalu berkutat pada hak uji materiil bukan hak uji formil.

Terdapat dua kemungkinan mengapa dalam proses perdebatan perumusan kewenangan *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi hanya berkutat pada hak uji materiil. Kemungkinan pertama, para perumus sejak awal menghendaki bahwa Mahkamah Konstitusi hanya melakukan uji materi undang-undang terhadap UUD 1945. Kemungkinan kedua, istilah “hak uji materi” merupakan bentuk penyederhanaan dari kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan baik formil maupun materiil. Kemungkinan kedua ini didasarkan pada fakta bahwa perdebatan mengenai kewenangan lembaga yudikatif untuk menguji peraturan perundang-undangan baik dari aspek formil maupun materiil

¹²⁷ *Ibid.*, h 557.

sejatinya sudah ada sejak pembahasan mengenai Mahkamah Agung yang secara *timeline* dibahas terlebih dahulu daripada Mahkamah Konstitusi. Seperti halnya yang dikemukakan F-PPP dalam diskusi perumusan kewenangan Mahkamah Agung,

“... Pasal berikutnya [Ayat (3)]:

‘Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah ketetapan MPR.’

Jadi artinya undang-undang ke bawah, hak uji materil maupun hak uji formil yang dikenal dengan judicial review. ... ”¹²⁸

Selain F-PPP, F-PBB juga sependapat bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji materiil maupun formil terhadap produk hukum undang-undang ke bawah.¹²⁹

“Oleh karena itu kami berpendapat bahwa mengenai susunan dan kedudukan Mahkamah Agung ini diatur secara tegas dalam Undang-Undang Dasar termasuk kewenangan yang diberikan kepadanya mengenai hak uji materiil maupun formil atas produk hukum undang-undang ke bawah. Pengaturan kewenangan ini dirasa sangat diperlukan untuk menumbuhkan checks and balances antara berbagai lembaga tinggi negara. ”¹³⁰

Artinya bahwa benar sebelum pembahasan mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi, para perumus draft perubahan UUD 1945 telah mempertimbangkan dan memahami bahwa akan diatur lembaga yudikatif yang menguji peraturan perundang-undangan baik secara formil maupun materiil.

¹²⁸ *Ibid.*, h. 240.

¹²⁹ Usulan-usulan mengenai kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji formil maupun materiil disampaikan pada Rapat PAH I ke-18 BP MPR tanggal 22 Februari 2000.

¹³⁰ *Ibid.*, h. 256.

Dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa dasar kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus perkara uji formil pembentukan undang-undang di dalam UUD masih bersifat mengambang. Sehingga keberadaan Pasal 24C ayat (1) belum dapat menjawab secara gamblang mengenai asal-usul kewenangan Mahkamah Konstitusi memutus perkara pengujian formil undang-undang.

2. Konsistensi MK sebagai Lembaga *Strong Judicial Review*

Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang menjalankan peran *judicial control* terhadap lembaga legislatif (pembentuk undang-undang) menemui problematika dalam menempatkan diri sebagai lembaga dengan bentuk *judicial review* kuat atau *judicial review* lemah. Tushnet menjelaskan bahwa lembaga yang memiliki bentuk *judicial review* kuat adalah lembaga peradilan yang memberikan penafsiran yang bersifat otoritatif dan mengikat ke seluruh cabang-cabang kekuasaan lainnya. Dengan kata lain, pengadilan memiliki wewenang untuk menyatakan undang-undang tidak sah dan bertentangan dengan konstitusi serta mewajibkan cabang kekuasaan lainnya untuk melaksanakan putusan yang diberikannya.¹³¹ Sedangkan lembaga bentuk *judicial review* lemah adalah dimana lembaga peradilan memiliki kewenangan untuk mengevaluasi produk legislasi untuk menentukan apakah sebuah produk legislasi tersebut telah sesuai dengan ketentuan konstitusi tanpa terkecuali, namun tetap memberikan peluang

¹³¹ Mark Tushnet, *Op. Cit.*, h. 2784.

terhadap legislatif untuk merubah atau tidak sejalan dengan interpretasi terhadap konstitusi yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.¹³²

Memahami bentuk Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga penguji undang-undang merupakan sebuah urgensi. Dengan mengetahui apakah Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga *judicial review* kuat atau lemah, maka dapat mengetahui dampak yang seharusnya ditimbulkan oleh putusan Mahkamah Konstitusi. Dampak sebagaimana dimaksud memiliki arti bahwa apakah putusan Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dalam mengadili pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 putusannya benar-benar bersifat final. Final memiliki arti bahwa putusan Mahkamah Konstitusi secara langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum apapun yang dapat ditempuh setelahnya.¹³³ Secara teoritik, putusan Mahkamah Konstitusi bersifat mengikat yang berdasarkan prinsip *erga omnes*. Kehadiran prinsip *erga omnes* membuat putusan Mahkamah Konstitusi mengikat tidak hanya terhadap pihak yang bersengketa, tetapi berlaku mengikat kepada seluruh individu termasuk lembaga-lembaga negara.¹³⁴

¹³² *Ibid.*, h. 2786.

¹³³ Lihat Penjelasan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

¹³⁴ Fadzlun Budi Sulisty, Sifat Keberlakuan Asas Erga Omnes dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi, *Gorontalo Law Review*, Volume 2, Nomor 2, (2019), h. 98.

Jika hanya dilihat secara teoritis, Mahkamah Konstitusi secara terang menjadi lembaga bentuk *judicial review* kuat, karena putusannya mengikat kepada seluruh individu termasuk lembaga-lembaga negara. Namun, jika ditelaah secara normatif maka Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga bentuk *judicial review* kuat patut dipertanyakan. Dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Pasal 24C ayat (1) tidak menyebutkan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi bersifat mengikat. Selain itu secara realitas, meskipun putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, Mahkamah Konstitusi tidak memiliki dan tidak berperan sebagai lembaga eksekutor putusan. Sehingga meskipun bersifat final, eksekusi terhadap putusan Mahkamah Konstitusi sangat tergantung kepada kepatuhan cabang kekuasaan lain atau lembaga negara lain untuk melaksanakan putusan.¹³⁵

Untuk mengetahui apakah Mahkamah Konstitusi adalah lembaga *judicial review* kuat atau lemah perlu menelaah dua hal yakni, *pertama* telaah mengenai dasar putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat. *Kedua*, perlu untuk ditelaah mengenai pelaksanaan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi oleh cabang kekuasaan lainnya.

¹³⁵ *Ibid.*

Karena Pasal 24C UUD 1945 dan UU MK hanya mengamanatkan bahwa Mahkamah Konstitusi adalah lembaga peradilan yang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dalam *judicial review* undang-undang terhadap UUD 1945, maka perlu digali lebih dalam mengenai konsep awal yang diinginkan dalam pembentukan Mahkamah Konstitusi dalam perubahan ketiga UUD 1945. Berdasarkan rumusan final Mahkamah Konstitusi dalam UUD 1945 hasil perubahan tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi yang dimuat dalam Pasal 24C ayat (1) harus dimaknai bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan badan peradilan tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan mengikat untuk mengadili pengujian undang-undang terhadap UUD 1945.

“Dari ketentuan-ketentuan tersebut di atas, dapat dijelaskan bahwa MK merupakan badan peradilan tingkat pertama dan terakhir. Atau dapat dikatakan, badan peradilan satu-satunya yang putusannya bersifat final dan mengikat, untuk mengadili perkara pengujian undang-undang, sengketa lembaga negara yang kewenangannya diberikan UUD, pembubaran partai politik, dan perselisihan hasil pemilihan umum. Dengan demikian, dalam hal pelaksanaan kewenangannya, MK tidak mengenal adanya mekanisme banding atau kasasi.”¹³⁶

Sehingga secara desain Mahkamah Konstitusi dibentuk sebagai lembaga bentuk *judicial review* kuat. Artinya putusan Mahkamah Konstitusi seharusnya dianggap sebagai mandat konstitusional yang harus dilaksanakan oleh seluruh *adressat* putusannya tanpa terkecuali dan menyatakan sah atau tidaknya suatu

¹³⁶ Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Op. Cit.*, h. 595.

undang-undang berdasarkan penilaian terhadap terlaksananya prosedur pembentukan undang-undang.

Meskipun demikian, pada kenyataannya terdapat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang mencerminkan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga reviu yang lemah dengan menyatakan,

“pembentukan UU CK bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai ‘tidak dilakukan perubahan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan diucapkan.’. Menyatakan UU CK masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam putusan ini.”¹³⁷

Putusan tersebut memperlihatkan Mahkamah Konstitusi yang telah menyatakan pembentukan UU CK bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, namun tidak dengan tegas membatalkan undang-undang tersebut karena kecatatannya.

3. Konsistensi Batas Mahkamah Konstitusi Memeriksa Perkara

Pengujian formil yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dilaksanakan untuk menilai apakah suatu undang-undang telah dibentuk berdasar bentuk, format, dan struktur yang tepat, oleh institusi yang tepat, dengan prosedur yang tepat, dan memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan.¹³⁸ Penilaian terhadap hal-hal tersebut oleh Mahkamah Konstitusi didasarkan kepada paling sedikit 2 (dua) alat bukti sebagaimana diatur dalam Pasal 36 UU

¹³⁷ Humas Mahkamah Konstitusi, “MK: Inkonstitusional Bersyarat, UU Cipta Kerja Harus Diperbaiki dalam Jangka Waktu Dua Tahun”, terdapat dalam <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17816&menu=2>, terakhir diakses 3 November 2024.

¹³⁸ Anna Erliyana, *Loc. Cit.*

MK yakni alat bukti surat, keterangan saksi, keterangan ahli, keterangan para pihak, petunjuk, dan alat bukti lain berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan secara elektronik. Alat bukti sebagai dimaksud harus diperoleh dengan cara yang sah dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.¹³⁹ Berdasarkan Pasal 58 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 Pemohonlah yang diberikan beban untuk membuktikan dalil permohonannya.

Kemudian muncul suatu pertanyaan, apakah pembuktian dalam pengujian formil di Mahkamah Konstitusi hanya semata-mata untuk mencari kebenaran formil atau harus juga mencari kebenaran materiil? Pertanyaan ini menjadi penting untuk mengukur sejauhmana Mahkamah Konstitusi dapat menilai prosedur pembentukan undang-undang.

Jika Mahkamah Konstitusi hanya mencari kebenaran formil maka selama proses pembentukan undang-undang dilaksanakan sesuai dengan prosedur, undang-undang yang dibentuk akan dianggap sah dan konstitusional. Sehingga urgensi pemohon pengujian formil untuk memastikan apakah undang-undang yang diujikan dapat dilegitimasi dan valid menjadi sulit untuk dipenuhi. Tetapi berbeda jika Mahkamah Konstitusi juga mempertimbangkan kebenaran materiil. Prosedur yang dilalui juga harus mencerminkan asas-asas pembentukan

¹³⁹ Lihat Pasal 36 ayat (2) UU MK *jo.* Pasal 60 ayat (3) Peraturan MK Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

peraturan perundang-undangan yang konstitusional. Untuk menjawab pertanyaan tersebut perlu untuk memahami bahwa puncak validitas suatu undang-undang adalah *grundnorm* sebagai hukum tertinggi. Sehingga mahkamah konstitusi dalam mencari kebenaran tidak boleh hanya melihat prosedur hukum pembentukan undang-undang semata tetapi harus dikembalikan ke UUD 1945 sebagai *the suprame source of law* dan *the suprame source of ethics*.¹⁴⁰ *Suprame source of law* berkaitan dengan prosedur hukum yang diatur di UUD 1945 dan UU P3, sedangkan *the suprame source of ethics* berkaitan dengan nilai-nilai konstitusional. Dengan demikian, sifat pengujian formil di Mahkamah Konstitusi adalah untuk mencari kebenaran materiil dan kebenaran formil.

Praktik pembuktian pengujian formil di MK dapat dilihat dalam beberapa putusan antara lain:

Pertama, Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.

Pemohon perkara ini mendalilkan 3 (tiga) alasan utama yakni pengambilan keputusan DPR tidak memenuhi syarat kuorum, pengambilan keputusan Ketua DPR tidak memenuhi syarat pengambilan keputusan yakni dengan tidak memperhatikan keberatan beberapa fraksi, dan pembahasan yang bersifat

¹⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengujian Formil di Negara Hukum, Op. Cit.*, h. 187-188.

tertutup melanggar prinsip keterbukaan. Atas dalil tersebut mahkamah menyatakan dalam pertimbangannya pada pokoknya menyatakan:¹⁴¹

- 1) Mahkamah Konstitusi belum pernah memutus permohonan pengujian formil yang diperiksa secara lengkap dan menyeluruh;
- 2) Proses pembentukan undang-undang berlangsung secara ajeg sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPR dan kebiasaan yang berkembang dalam proses tersebut. Sehingga dinilai tidak bertentangan dengan UUD 1945.
- 3) Adanya temuan oleh Mahkamah Konstitusi, berupa cacat prosedur dalam proses pembentukan Undang-Undang yang diuji oleh para Pemohon, harus difahami sebagai koreksi atas proses pembentukan Undang-Undang yang selama ini dipraktikkan sebagai telah sesuai dengan UUD 1945;
- 4) Temuan Mahkamah Konstitusi tentang hal-hal yang seharusnya dilakukan dalam proses pembentukan Undang-Undang agar sesuai dengan UUD 1945, baru disampaikan oleh Mahkamah dalam putusan perkara *a quo* sehingga tidak tepat kalau diterapkan untuk menguji proses pembentukan Undang-Undang sebelum putusan ini;
- 5) Mahkamah Konstitusi menilai terdapat cacat prosedur namun secara materiil UU *a quo* tidak menimbulkan persoalan hukum;
- 6) Mahkamah Konstitusi menilai menggunakan asas manfaat untuk tercapainya tujuan hukum dengan menilai bahwa substansi peraturan *a quo* lebih baik dari undang-undang yang diubah dan telah menimbulkan akibat hukum dalam sistem kelembagaan. Sehingga tidak perlu dinyatakan sebagai Undang-Undang yang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Di dalam putusan *a quo* Mahkamah Konstitusi menilai bahwa pembuktian oleh pemohon telah cukup membuktikan cacat formil dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009. Namun, berdasarkan asas manfaat, maka Mahkamah Konstitusi tidak membatalkan undang-undang tersebut. Dalam kasus ini, terlihat secara nyata bahwa Mahkamah gagal melihat kebenaran baik secara formil maupun materiil. Mahkamah telah meyakini

¹⁴¹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 27/PUU-VII/2009

adanya cacat prosedur dan justru melupakan esensi kenapa prosedur tersebut harus dipenuhi.

Kedua, Putusan Nomor 79/PUU-XVII/2019 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam perkara ini pada pokoknya pemohon mendalilkan 6 (enam) alasan yakni terdapat penyelundupan hukum dalam proses perencanaan dan pembahasan perubahan kedua UU KPK dengan tidak dimasukkan ke dalam prolegnas prioritas, proses pembentukan dilakukan secara kilat, Naskah akademik fiktif dan tidak memenuhi syarat, Melanggar asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, Sidang paripurna tidak memenuhi kuorum, dan Pembentukan undang-undang yang tidak partisipatif saat proses penyusunan dan pembahasan.

Terhadap dalil pemohon tersebut pada pokoknya Mahkamah Konstitusi berpendapat:

- 1) Berdasarkan fakta dari alat bukti yang diberikan oleh DPR, RUU *a quo* telah terdaftar dalam prolegnas;
- 2) Mengenai proses pembentukan yang dilakukan hanya dari tanggal 3 September 2019 hingga 17 September 2019, Mahkamah berpendapat bahwa lama waktu pembentukan undang-undang tidak dapat dipersamakan satu dengan lainnya serta tidak adanya pengaturan mengenai batas waktu;
- 3) Mahkamah juga menyatakan bahwa naskah akademik yang dilampirkan oleh pemohon dan DPR adalah sama sehingga tidak dapat dikatakan sebagai “fiktif”;
- 4) Terkait asas-asas pembentukan perundang-undangan Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa tidak ada asas yang dilanggar dalam tiap-tiap proses pembentukan;

- 5) Berkenaan dengan kuorum Mahkamah berpendapat bahwa berdasarkan bukti yang diberikan oleh Pemohon maupun DPR, Mahkamah tidak memiliki keyakinan yang cukup perihal jumlah kehadiran anggota DPR dalam tahap persetujuan bersama.

Putusan ini cukup menarik khususnya pada bagian pertimbangan terhadap naskah akademik yang fiktif, proses pembentukan yang cepat, dan kuorum. Dalam hal naskah akademik Mahkamah berpendapat bahwa naskah akademik yang dihadirkan oleh Pemohon dan DPR adalah sama dengan sedikit perbedaan yakni naskah akademik yang dilampirkan oleh Pemohon memiliki halaman depan. Kemudian Mahkamah memaknai kata fiktif secara leterlek dan mengesampingkan konteks. Bahwa konteks fiktif adalah bobot uraian secara mendalam tentang analisis setiap perubahan pasal yang didasarkan kepada landasan teori, evaluasi secara praktis, evaluasi secara yuridis, dan implikasi perubahan pengaturan.

Berkaitan dengan pembentukan yang cepat, Mahkamah memaklumi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 dibentuk dengan cepat karena tidak adanya ketentuan batas waktu pembentukan undang-undang. Mahkamah juga menyatakan bahwa proses pengusulan undang-undang *a quo* telah dilakukan jauh sebelum Prolegnas Tahun 2015-2019. Artinya mahkamah hanya melihat selama telah diusulkan dan dibahas maka undang-undang tersebut adalah sah tanpa melihat bobot masing-masing proses yang dilalui. Mahkamah tidak memastikan dalam proses pembahasan terdapat deliberasi yang cukup.

Dalam hal kuorum, Mahkamah dengan terang menyatakan tidak memiliki keyakinan yang cukup karena baik Pemohon maupun DPR tidak memberikan bukti yang cukup. Pendapat Mahkamah ini memuat persoalan bahwa Mahkamah terlalu membebankan pembuktian kepada Pemohon. Sedangkan dokumen-dokumen legislasi dimiliki oleh pembentuk undang-undang. Oleh karenanya dalam putusan *a quo* Mahkamah Konstitusi lebih condong mencari kebenaran formil.

Ketiga, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Putusan ini menyatakan bahwa pembentukan UU CK bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan”. Alasan permohonan yang didalilkan oleh Pemohon antara lain: adanya pelanggaran format susunan peraturan, pertentangan dengan asas kejelasan tujuan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan, dan perubahan materi muatan setelah persetujuan bersama.

Atas dalil pemohon tersebut Mahkamah dalam pertimbangannya pada pokoknya menyatakan terdapat pelanggaran sistematika yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang dengan menerapkan metode omnibus yang tidak sejalan dengan rumusan baku pembentukan peraturan perundang-undangan saat

itu. Kemudian dengan penamaan undang-undang baru “Cipta Kerja” dan pencantuman asas-asas baru yang berkaitan dengan undang-undang lain yang diubah mengakibatkan ketidakjelasan. Mahkamah menyatakan menemukan fakta hukum perubahan materi pasca persetujuan bersama dalam beberapa pasal dan menemukan kesalahan rujukan yang menghilangkan kepastian hukum dan kejelasan. Terkait asas keterbukaan Mahkamah tidak hanya melihat apakah sudah ditempuh partisipasi yang bermakna oleh pembentuk undang-undang. Mahkamah menilai pertemuan pembentuk undang-undang dengan kelompok masyarakat masih belum dapat memenuhi kriteria asas keterbukaan. Akses yang sulit terhadap rancangan undang-undang juga menjadi catatan besar pelanggaran asas keterbukaan. Sehingga dalam putusan ini Mahkamah Konstitusi telah menggali baik kebenaran formil maupun materiil dalam proses pembentukan UU CK.

Keempat, Putusan Nomor 60/PUU-XVIII/2020 Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Mineral dan Batubara.

Pemohon perkara ini mendalilkan 7 (tujuh) alasan permohonan yakni, RUU Minerba tidak memenuhi kualifikasi sebagai rancangan undang-undang yang dapat dilanjutkan pembahasannya (*carry over*), pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 bertentangan dengan asas keterbukaan dan partisipasi, tidak melibatkan DPD, tidak menerima aspirasi pemerintah daerah, rapat

paripurna yang tidak memenuhi syarat, dan bentuk undang-undang *a quo* seharusnya undang-undang penggantian bukan undang-undang perubahan.

Terhadap dalil-dalil yang dimohonkan oleh Pemohon, Mahkamah Konstitusi memberikan pertimbangan dalam putusannya yang pada pokoknya, RUU Minerba telah dimulai sejak Tahun 2015 dan masuk ke dalam Prolegnas Tahun 2015-2019 sehingga memenuhi syarat sebagai RUU *carry over*. Kemudian terhadap keterlibatan DPD, berdasarkan keterangan DPD Mahkamah berpendapat bahwa DPD telah dilibatkan sejak proses perencanaan hingga proses pembahasan. Mahkamah juga menilai proses pembentukan Undnag-Undang Minerba telah memenuhi asas keterbukaan. Terkait dengan keterlibatan pemerintah daerah Mahkamah menilai kepentingan daerah telah diwakilkan oleh DPD. Kemudian Mahkamah juga menyatakan rapat paripurna DPR yang dipersiapkan oleh Pemohon memenuhi persyaratan. Berkenaan dengan bentuk undang-undang, Mahkamah menafsirkan kata “lebih baik” dalam poin 237 Lampiran II UU P3 adalah bermakna memberikan saran bukan keharusan. Sehingga dengan demikian Mahkamah menolak permohonan Pemohon.

Meskipun permohonan ditolak oleh Mahkamah Konstitusi namun dalam memutuskan putusan ini Mahkamah Konstitusi menelaah bobot keterlibatan *stakeholder* yang berkaitan dengan RUU Minerba. Sehingga Mahkamah

konstitusi tidak hanya semata-mata mencari kebenaran formil tetapi juga mencari kebenaran materiil.

Kelima, Putusan Nomor 25/PUU-XX/2022 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Pemohon perkara ini mendalilkan bahwa pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 bertentangan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan mempersoalkan mengenai praktik pembentukan peraturan yang cepat (*fast track*). Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menolak permohonan pemohon dikarenakan tidak dapat memberikan bukti yang kuat dan menilai proses pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 telah dilaksanakan dengan sungguh-sungguh dengan berpatokan kepada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam pertimbangannya Mahkamah Konstitusi telah menelaah tiap-tiap tahapan yang dilakukan oleh Pembentuk Undang-Undang termasuk bobot perencanaan yang ada di dalam naskah akademik dan partisipasi publik yang telah dilakukan oleh pembentuk undang-undang.

Dari 5 (lima) contoh putusan di atas, dapat disimpulkan bahwa terdapat inkonsistensi Mahkamah dalam mempertimbangkan keadilan formil dan materiil untuk memutus suatu putusan. Contoh yang paling kontras adalah pertimbangan dalam Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Mahkamah Agung dan Putusan Nomor 60/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Mineral dan Batubara.

Dalam Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009 Mahkamah menyatakan proses pembentukan Undang-Undang yang dimohonkan pengujiannya oleh para Pemohon telah melanggar ketentuan formil pengambilan keputusan yang berlaku pada waktu itu, yaitu Peraturan Tata Tertib DPR Nomor 08/DPR RI/2005-2006 dan Pasal 20 UUD 1945 sehingga cacat prosedur.¹⁴² Namun di sisi lain, Mahkamah juga menimbang bahwa undang-undang yang diujikan memiliki substansi yang lebih baik dari undang-undang yang sebelumnya serta undang-undang yang diuji telah menimbulkan akibat hukum. Maka Mahkamah atas dasar asas manfaat untuk tercapainya tujuan hukum maka Mahkamah menolak permohonan pemohon untuk seluruhnya. Sedangkan dalam Putusan Nomor 60/PUU-XVIII/2020 Mahkamah cenderung memeriksa dengan seksama atas prosedur pembentukan Undang-Undang Mineral dan Batubara dan juga mempertimbangkan bobot masing-masing proses tersebut termasuk bobot perencanaan dan keterwakilan. Akibatnya Mahkamah Konstitusi dalam kondisi tertentu dapat menimbulkan problematika pengujian formil berupa ambiguitas ukuran cacat formil pembentukan undang-undang¹⁴³ dan lemahnya pemohon akibat ketimpangan akses dokumen legislasi.

¹⁴² Lihat Pertimbangan poin [3.35] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor

¹⁴³ Lihat Retno Widiastuti dan Ahmad Ilham Wibowo, "Pola Pembuktian dalam Putusan Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 18, Nomor 4, (2021), h. 804-826.

C. Konsep Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi

Sebelum penulis mengusulkan konsep yang dapat menyempurnakan praktik pengujian formil di Indonesia atas persoalan-persoalan yang telah disebutkan dalam sub bab sebelumnya, perlu kiranya untuk menelaah terlebih dahulu mengenai praktik pengujian formil di negara lainnya sebagai perbandingan. Adapun negara yang dijadikan perbandingan adalah Afrika Selatan, Jerman, dan Korea Selatan.

1. Perbandingan Pengujian Formil di Negara lain

a. Afrika Selatan

Afrika Selatan adalah salah satu negara yang memberikan gebrakan besar terhadap konsep pengujian formil di dunia. Di dalam konstitusi Afrika Selatan dikenal konsep “*sovereignty of Parliament*”¹⁴⁴ (kedaulatan parlemen) yang memberikan perlindungan terhadap parlemen atas apa yang terjadi dalam proses-proses di parlemen tidak dapat dipersoalkan di pengadilan.¹⁴⁵ Kedaulatan parlemen adalah buah dari teori pemisahan kekuasaan. Menariknya dalam teori dan praktek, pengujian formil undang-undang di Afrika Selatan justru memperkuat pemisahan kekuasaan dengan penyelarasan terhadap prinsip negara hukum.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Lihat Pasal 58 Konstitusi Afrika Selatan

¹⁴⁵ Stephen Gardbaum, “Pushing the Boundaries: Judicial Review of Legislative Procedures in South Africa”, *Constitutional Court Review*, Volume 9, (2019), h. 3-4.

¹⁴⁶ *Ibid.*

Kewenangan Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan dalam melakukan pengujian terhadap undang-undang diatur dalam Konstitusi Afrika Selatan Pasal 167 ayat (3) huruf (b) poin (i) yang berbunyi, “*Constitutional Court— (b) may decide— (i) constitutional matters;*”, Pasal 167 ayat (4) poin (a) yang berbunyi,

“*Only the Constitutional Court may— (a) decide disputes between organs of state in the national or provincial sphere concerning the constitutional status, powers or functions of any of those organs of state;*”

dan Pasal 172 yang mengatur mengenai kewenangan pengadilan dalam perkara konstitusional.¹⁴⁷ Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan tidak hanya dapat menguji undang-undang dalam segi formil tetapi juga materiil, karena memiliki kewenangan untuk menilai suatu lembaga negara (termasuk parlemen) dalam melaksanakan kewajiban konstitusionalnya.

Konstitusi Afrika Selatan telah mengatur secara rigid prosedur pembentukan undang-undang dalam Pasal 73-83. Selain prosedur, Konstitusi Afrika Selatan juga telah menekankan perihal partisipasi publik yang bermakna (*meaningful participation*) dalam Pasal 59 dan Pasal 72. Ketentuan-ketentuan tersebut dijadikan dasar oleh Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan untuk memutus perkara pengujian formil.

Ketentuan-ketentuan yang ada di dalam Konstitusi Afrika Selatan memberikan dasar hukum yang tepat untuk memfasilitasi Mahkamah Konstitusi

¹⁴⁷ Lihat Pasal 172 Konstitusi Afrika Selatan

dalam memutus pengujian formil. Dengan ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud Mahkamah dapat menggali norma moral dan etika di dalam konstitusi dalam menilai proses-proses legislasi. Sehingga Konstitusi Afrika Selatan sebagai *the suprame source of law* dan *the suprame source of ethics* dapat diterapkan dengan seimbang oleh Mahkamah Konstitusi. Hal ini dapat dilihat dalam praktik pengawasan yudisial Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan yang memperluas ruang lingkup pengawasannya dari produk legislatif ke prosedur, hingga terhadap fungsi politik secara substantif oleh parlemen sebagai pembentuk undang-undang.

Dalam kasus *United Democratic Movement v President of the Republic* (2002) Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan masih terbatas pada kepatuhan prosedural tanpa menela substansi atau motif politik.¹⁴⁸ Namun, dalam perkembangan pengujian formil di Afrika Selatan, Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan memutus perkara *Doctors for Life International v Speaker of the National Assembly* (2006) sebagai tonggak paradigma baru kekuasaan kehakiman dan pemisahan kekuasaan. Dalam kasus *Doctors for Life* Mahkamah membatalkan Undang-Undang kesehatan karena Parlemen gagal menjalankan kewajiban konstitusionalnya untuk melibatkan publik dalam proses pembentukan undang-undang.¹⁴⁹ Mahkamah menerapkan standar rasional untuk

¹⁴⁸ Lihat Constitutional Court of South Africa, Case Number CCT23/02A, *United Democratic Movement v President of the Republic*, 2002.

¹⁴⁹ Lihat Constitutional Court of South Africa, Case Number CCT 108/17, *Doctors for Life International v Speaker of the National Assembly* 2006.

menilai pelibatan publik dalam pembentukan Undang-Undang Kesehatan.¹⁵⁰ Perkembangan pengujian formil tidak hanya berhenti dalam konteks pengujian undang-undang saja. Tetapi Mahkamah Konstitusi Afrika juga membawa intervensinya ke dalam prosedur terkait tugas parlemen untuk meminta pertanggungjawaban eksekutif dalam kasus Economic Freedom Fighters II.¹⁵¹

Afrika Selatan menempatkan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang sangat kuat dalam melakukan *review*. Mahkamah Konstitusi didesain menjadi sangat kuat bukan didasarkan semata-mata untuk mengintervensi lembaga eksekutif dan legislatif, melainkan untuk memainkan peran *check and balances* terhadap keduanya. Cara agar Mahkamah Konstitusi tidak terlalu jauh mengintervensi lembaga lainnya adalah dengan menerapkan paradigma bahwa Mahkamah Konstitusi hanya memastikan pelaksanaan tanggung jawab konstitusional antara lembaga legislatif dan eksekutif dalam pembentukan undang-undang.¹⁵² Sehingga dengan hal tersebut, Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan dapat menjalankan tugasnya dengan memadukan prinsip pemisahan kekuasaan dan negara hukum.

b. Jerman

¹⁵⁰ Stephen Gardbaum, “*Pushing the Boundaries: Judicial Review of Legislative Procedures in South Africa*”, *Op. Cit.*, h. 9-17.

¹⁵¹ Lihat Constitutional Court of South Africa, Case Number CCT 76/17, *Economic Freedom Fighters and Others v Speaker of the National Assembly and Another*, 2017.

¹⁵² Stephen Gardbaum, “*Pushing the Boundaries: Judicial Review of Legislative Procedures in South Africa*”, *Loc. Cit.*

Lembaga yang berwenang memutus uji formil undang-undang di Jerman adalah Mahkamah Konstitusi Federal Jerman. Mahkamah Konstitusi Federal Jerman merupakan lembaga yang bersifat otonom dan independen yang terdiri atas hakim federal dan anggota lainnya serta dibagi menjadi dua senat.¹⁵³ Senat pertama memiliki tugas untuk memeriksa perkara antara negara dengan warga negara dan senat kedua memutus perkara antar organ negara.¹⁵⁴ Senat pertama memutus pengujian terhadap undang-undang yang terkait kesesuaian undang-undang dengan hak dasar yang diatur dalam Pasal 33, 101, 103, dan 104 Undang-Undang Dasar Jerman.¹⁵⁵ Sedangkan senat kedua memutus perkara dalam Pasal 13 angka 1 sampai 5, 5a sampai 9, 11a, 12, dan 14 termasuk pengujian undang-undang dan pengaduan konstitusional yang tidak menjadi kewenangan senat pertama.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Jerman dan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Federal Jerman, Mahkamah Konstitusi Federal memiliki kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar. Hanya saja kewenangan tersebut dipecah ke dalam dua senat, yakni senat yang pertama berwenang menguji perkara yang berkaitan dengan hak dasar. Kemudian senat yang kedua menguji apakah aturan hukum internasional publik

¹⁵³ Pasal 93 Undang-Undang Dasar Jerman

¹⁵⁴ Pasal 14 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Federal Jerman

¹⁵⁵ *Ibid.*

merupakan bagian dari hukum federal dan pengujian lain yang tidak ditugaskan pada Senat Pertama.¹⁵⁶

Pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi Federal Jerman dibagi menjadi dua jenis, yakni pengujian norma abstrak dan pengujian norma konkret.¹⁵⁷ Pengujian norma abstrak dimohonkan oleh organ-organ negara tertentu dan tidak berkaitan dengan kasus hukum yang sedang berlangsung. MK akan memeriksa apakah suatu undang-undang bertentangan dengan konstitusi secara umum. Organ negara yang dapat mengajukan permohonan abstrak meliputi Pemerintah Federal, Pemerintah Negara Bagian, dan $\frac{1}{4}$ anggota *bundestag*.¹⁵⁸ Sedangkan pengujian norma konkret terjadi ketika seorang hakim pengadilan biasa, dalam proses mengadili suatu kasus, menemukan bahwa undang-undang yang sedang dipertimbangkan dalam kasus tersebut mungkin bertentangan dengan konstitusi. Hakim kemudian mengajukan pertanyaan konstitusional (*konstitutional question*) kepada MK untuk mendapatkan kepastian hukum tentang konstitusionalitas undang-undang tersebut.¹⁵⁹

Dengan pengaturan sebagaimana dimaksud di atas, pengujian formil undang-undang dapat dilakukan dalam bentuk pengujian norma abstrak oleh organ negara maupun pengujian norma konkret oleh warga negara. Salah satu

¹⁵⁶ Irfan Nur Rachman, Alboin Pasaribu, dan Lutfi Chakim, *Op. cit.*, h. 132-133.

¹⁵⁷ Cholidin Nasir, *Judicial Review di Amerika Serikat, Jerman, dan Indonesia*, *Jurnal Hukum Progresif*, Vol. 8, No. 1, (2020), h. 71-72.

¹⁵⁸ Arif Ainul Yaqin, *Constitutional Question Kewenangan yang Terlupakan dan Gagasan untuk Mengembangkannya di Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), h. 77.

¹⁵⁹ Cholidin Nasir, *Loc. Cit.*

contoh pengujian formil yang termasuk pengujian abstrak adalah Lisbon Treaty Case (2009).¹⁶⁰ Pengujian ini dimohonkan oleh anggota *bundestag* (parlemen Jerman) untuk menguji konstiusionalitas terhadap UU ratifikasi Perjanjian Lisbon, yang mengubah struktur dan kewenangan Uni Eropa. Pemohon mendalilkan bahwa undang-undang tersebut dibentuk tanpa keterlibatan parlementer yang memadai, yang merupakan cacat prosedur.¹⁶¹ Sedangkan contoh pengujian konkret adalah kasus *Luftsicherheitsgesetz* (Undang-Undang Keamanan Udara Jerman) Tahun 2006 yang dimohonkan oleh warga negara.¹⁶² Para pemohon menggugat konstiusionalitas pasal-pasal dalam *Luftsicherheitsgesetz* (Undang-Undang Keamanan Udara) yang memungkinkan militer Jerman menembak jatuh pesawat sipil yang dibajak apabila dianggap sebagai ancaman keamanan.¹⁶³

c. Korea Selatan

Korea Selatan memiliki Mahkamah Konstitusi yang berwenang untuk memutus perkara Uji konstiusionalitas undang-undang berdasarkan permintaan pengadilan, Pemakzulan (impeachment) terhadap pejabat publik, Pembubaran partai politik, Perselisihan kewenangan antar lembaga negara, antara lembaga negara dan pemerintah daerah, serta antar pemerintah daerah, dan Permohonan konstiusional yang diatur lebih lanjut dalam undang-

¹⁶⁰ Lihat Putusan BVerfGE 123, 267 – Lissabon-Urteil.

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² Lihat Putusan BVerfGE 115, 118, *Luftsicherheitsgesetz*.

¹⁶³ *Ibid.*

undang.¹⁶⁴ Dalam pengujian undang-undang, Mahkamah Konstitusi Korea Selatan mengenal mekanisme *constitutional question* yang dilakukan oleh pengadilan umum kepada Mahkamah Konstitusi apabila dalam suatu persidangan timbul persoalan konstitusionalitas.¹⁶⁵ Pengadilan umum mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi secara *ex officio* (atas inisiatif sendiri) maupun berdasarkan putusan atas permohonan pihak dalam perkara.¹⁶⁶

Dalam hal pengujian undang-undang, Mahkamah Konstitusi Korea Selatan memiliki kewenangan untuk memutus perkara pengujian konstitusional melalui pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*).¹⁶⁷ Pengaduan konstitusional tersebut dibagi menjadi dua jenis yakni *pertama*, pengaduan yang dilakukan oleh setiap orang yang hak-hak konstitusionalnya dilanggar oleh tindakan atau kelalaian negara. Permohonan pengaduan konstitusional ini dapat dimohonkan dengan syarat telah ditempuhnya semua proses hukum yang tersedia.¹⁶⁸ *Kedua*, pengaduan konstitusional yang dilakukan oleh pihak yang berperkara apabila permintaan pengujian konstitusionalitas undang-undang ke Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 41 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Korea Selatan ditolak oleh pengadilan umum.¹⁶⁹

¹⁶⁴ Pasal 111 ayat (1) butir 1 Konstitusi Korea Selatan

¹⁶⁵ Pasal 107 ayat (1) Konstitusi Korea Selatan

¹⁶⁶ Pasal 41 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Korea Selatan

¹⁶⁷ Pasal 68 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Korea Selatan

¹⁶⁸ Irfan Nur Rachman, Alboin Pasaribu, dan Lutfi Chakim, *Op. cit.*, h. 140-142.

¹⁶⁹ *Ibid.*

2. Gagasan Konsep Pengujian Formil

Pengujian formil di Indonesia masih menuai beberapa persoalan yakni dasar hukum yang belum memiliki koordinat yang jelas di konstitusi, inkonsistensi Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga strong review, dan inkonsistensi Mahkamah Konstitusi memberikan batas terhadap dirinya dalam memeriksa perkara. Selain berdasarkan ketiga problema pokok tersebut, gagasan perbaikan pengujian formil di Indonesia juga perlu mempertimbangkan hasil dari perbandingan dengan negara lain sebagaimana telah dibahas di atas.

Terdapat tiga ikhtiar untuk memperbaiki praktik pengujian formal yang lebih ideal yakni:

Pertama, penguatan dasar hukum uji formil oleh Mahkamah Konstitusi di UUD 1945. Sebagaimana telah dibahas dalam sub bab sebelumnya, salah satu problematika yang terjadi adalah kurangnya dasar hukum yang mendukung tugas Mahkamah Konstitusi untuk memutus pengujian formil. Untuk itu, perlu mempertegas kewenangan Mahkamah Konstitusi memutus pengujian formil di dalam Undang-Undang Dasar. Penegasan tersebut dapat dilakukan dengan memaknai Pasal 24 C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 sebagai dasar hukum yang cukup. Undang-Undang Dasar memuat pengaturan yang bersifat secara umum.¹⁷⁰ Sehingga Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang

¹⁷⁰ <https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-5843083/4-sifat-uud-1945-dan-kedudukannya-dalam-sistem-hukum-indonesia>, terakhir diakses tanggal 23 Juli 2025

Dasar tidak merumuskan secara eksplisit pengujian undang-undang dalam bentuk formil atau pun materiil tetapi dirumuskan dalam frasa “menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar”. Artinya frasa pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar telah mengakomodir keduanya dan telah cukup memberikan kepastian hukum. Kelebihan dari penegasan ini adalah praktik pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar yang dilaksanakan hingga sekarang telah menggunakan paradigma ini. Hal ini dibuktikan dengan diaturnya pengujian formil maupun materiil dalam UU MK, kemudian dipertegas kembali melalui PMK tentang Pedoman Beracara Pengujian Undang-Undang serta adanya Yurisprudensi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009. Dengan demikian, secara praktik tidak ada persoalan mengenai dasar hukum kewenangan Mahkamah Konstitusi. Penegasan ini telah menjawab pertanyaan mengenai ada atau tidaknya *original intent* amandemen Undang-Undang Dasar mengenai kewenangan uji formil Mahkamah Konstitusi. Meskipun tidak dibahas secara terperinci di dalam naskah komprehensif perubahan ketiga, namun rumusan yang menjadi hasil perdebatan telah menjawab bahwa pengujian undang-undang yang dimaksud dalam Pasal 24C Undang-Undang Dasar telah menjadi satu paket berupa kewenangan pengujian formil dan materiil.

Selain itu meskipun dalam praktik pengujian formil di Indonesia telah memiliki yurisprudensi terkait partisipasi publik yang bermakna,¹⁷¹ namun perlu diatur kewajiban-kewajiban pembentuk undang-undang untuk memenuhi partisipasi publik yang bermakna di dalam konstitusi atau di dalam undang-undang. Pengaturan kewajiban pembentuk undang-undang untuk memberikan partisipasi publik yang bermakna di dalam Undang-Undang Dasar dapat dirumuskan seperti Konstitusi Afrika Selatan. Adapun hal-hal yang dirumuskan meliputi:

- a. Memfasilitasi keterlibatan publik dalam proses legislasi termasuk proses perumusan di dalam organ-organ di bawah pembentuk undang-undang.
- b. Menjalankan kegiatan legislasi secara terbuka termasuk akses ke media.
- c. Larangan pengecualian publik termasuk media di dalam proses legislasi kecuali jika tindakan tersebut wajar dan tidak mencederai demokrasi.

Perumusan hal-hal sebagaimana dimaksud dapat memberikan Mahkamah Konstitusi sumber daya yang cukup untuk mendukung pertimbangannya dalam pengujian formil. Namun memasukkan hal-hal tersebut melalui amandemen merupakan hal yang sulit dilakukan karena memerlukan *political will* yang

¹⁷¹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

tinggi serta prosesnya relatif rumit. Sehingga ketentuan mengenai partisipasi publik yang bermakna dapat dituangkan dalam produk undang-undang.

Kedua, terkait batasan Mahkamah Konstitusi menilai pengujian formil. Mahkamah Konstitusi harus memutus perkara pengujian formil dengan mempertimbangkan baik keadilan formil maupun keadilan materiil. Artinya Mahkamah Konstitusi harus menilai apakah tiap-tiap prosedur dilalui oleh pembentuk undang-undang dengan substantif. Hakim Mahkamah harus secara aktif menggali apa yang sebenarnya terjadi dalam masing-masing proses legislasi seperti meminta menghadirkan alat-alat bukti yang dapat membantu pembuktian kepada Presiden maupun DPR. Mahkamah dalam menggali keadilan materiil harus dikonstruksikan sebagai upaya untuk memenuhi prinsip negara hukum dan pemisahan kekuasaan dalam koridor *check and balances*. Oleh karenanya perlu menerapkan konsep pembuktian terbalik dalam pengujian formil. Seharusnya Mahkamah Konstitusi tidak hanya membebankan pembuktian kepada pemohon tetapi juga kepada pembentuk undang-undang. Sehingga Mahkamah dapat menilai apakah pembentuk undang-undang apakah sudah benar menjalankan prosedur pembentukan undang-undang dengan baik.

Selain itu, Mahkamah tidak boleh menggunakan pertimbangan asas manfaat untuk tercapainya tujuan hukum sebagaimana digunakan dalam Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009. Meskipun pada praktiknya Mahkamah belum pernah menggunakan pertimbangan tersebut kembali, namun adanya yurisprudensi

tersebut akan membuat rancu penilaian Mahkamah terhadap proses formil. Mahkamah harus bisa memahami bahwa prosedur pembentukan undang-undang bukan hanya formalitas belaka, namun bentuk dari ikhtiar negara melindungi hak-hak dasar warga negaranya dalam pembentukan undang-undang. Dengan demikian problema seperti ambiguitas ukuran cacat formil, ketimpangan akses terhadap alat bukti antara pemohon dengan pembentuk undang-undang, dan kecenderungan Mahkamah Konstitusi yang bersifat formalistik menjadi terjawab.

Persoalan lain yang berkaitan dengan batas Mahkamah Konstitusi meniali suatu perkara adalah penilaian terhadap pemenuhan partisipasi publik yang bermakna. Mahkamah Konstitusi sering terjebak dalam pertimbangan yang bersifat formalistik. Sehingga perlu adanya parameter yang jelas untuk menentukan level partisipasi yang cukup untuk memenuhi partisipasi yang bermakna dalam pembentukan undang-undang. Terdapat 2 (dua) teori yang dapat digunakan sebagai parameter menentukan partisipasi yang bermakna.

a. Jenjang partisipasi oleh Arnstein:¹⁷²

Bentuk Partisipasi	Keterangan	Tingkat Partisipasi
Citizen control	Masyarakat memiliki kekuasaan manajerial secara penuh untuk	Kekuasaan rakyat

¹⁷² Sherry R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation", *AIP Journal*, 1969, h. 217.

	melakukan pengawasan, evaluasi, dan memberi masukan untuk menentukan pengambilan keputusan.	
Delegated power	Masyarakat dilimpahi kewenangan dari pemerintah untuk menjadi otoritas utama dalam pengambilan keputusan	
Partnership	Memungkinkan masyarakat melakukan tawar menawar dengan pemegang kekuasaan	
Placation	Memungkinkan masyarakat untuk memberi saran, namun pengambilan keputusan ada ada di pemerintah.	Tokenisme

Consultation	Masyarakat mendengar dan didengar, namun tidak ada jaminan masukannya ditindaklanjuti.	
Informing	Masyarakat diberi informasi mengenai hak, rencana, dan proses yang berjalan tanpa membuka ruang dialog	
Therapy	Masyarakat hanya dijadikan objek pembinaan secara satu arah dan menganggap masyarakat sebagai masalah yang harus disembuhkan atau dididik.	Tidak ada partisipasi
Manipulation	Rekayasa oleh pemerintah, masyarakat hanya dijadikan alat	

	legitimasi tanpa memiliki pengaruh nyata dalam penentuan kebijakan.	
--	--	--

Jenjang partisipasi yang digagas oleh Arnstein dapat dijadikan dasar oleh Mahkamah Konstitusi untuk menilai tingkat partisipasi dalam pembentukan undang-undang. Dalam teorinya Arnstein membedakan tingkat partisipasi dari yang terendah hingga tertinggi. Sehingga dalam proses pembentukan undang-undang, pembentuk undang-undang harus mengakomodir partisipasi setidaknya dalam tingkat *partnership*. Cara Mahkamah dalam mengukur partisipasi tersebut dengan menelaah apakah kesempatan untuk menyerap aspirasi masyarakat telah dibuka sejak perencanaan hingga pengesahan? Bagaimanakah akses terhadap penyerapan aspirasi tersebut? Apakah aspirasi dari masyarakat sudah benar-benar dipertimbangkan dalam proses pembentukan undang-undang? Dan apakah terdapat praktik tokenisme dan manipulasi dalam proses pembentukan undang-undang? Pertanyaan-pertanyaan tersebut harus terjawab berdasarkan alat bukti yang dihadirkan di persidangan. Dengan demikian Mahkamah dalam mempertimbangkan tidak akan lagi terjebak dalam kerangkeng formalitas.

b. Tingkat partisipasi oleh Wilcox:¹⁷³

¹⁷³ David Wilcox, *The Guide to Effective Participation*, Delta Press, Brighton, h. 8-23.

Bentuk Partisipasi	Keterangan
Mendukung Kepentingan Komunitas Independen	Inisiatif datang dari kelompok atau komunitas masyarakat. Peran lembaga hanya memberikan dukungan.
Melakukan bersama (acting together)	Tidak hanya memutuskan bursa, tetapi juga membentuk kemitraan untuk melaksanakannya.
Menentukan bersama (deciding together)	Pembuat keputusan mendorong masyarakat untuk memberikan ide dan pilihan tambahan, serta ikut ambil bagian dalam memutuskan langkah terbaik ke depan.
Konsultasi	Pembuat keputusan menawarkan sejumlah opsi dan mendengarkan umpan balik yang Anda terima.
Informasi	Hal paling sedikit yang bisa dilakukan adalah memberitahu apa yang direncanakan atau hendak dilakukan.

Berbeda dengan pendekatan yang dilakukan oleh Arnstein, David Wilcox tidak mengkategorikan tingkat partisipasi yang satu lebih baik daripada tingkat partisipasi yang lain. Wilcox lebih menekankan pada tingkat partisipasi yang

berbeda cocok untuk kondisi yang berbeda. Oleh karenanya jika Mahkamah Konstitusi menggunakan teori Wilcox sebagai parameter partisipasi publik yang bermakna, maka Mahkamah juga harus menilai kompleksitas dan bentuk partisipasi apa yang tepat dalam pembentukan suatu undang-undang.

Ketiga, dalam membuat putusan Mahkamah Konstitusi harus lebih konsisten memposisikan diri sebagai lembaga *strong review*. Mahkamah sebagai lembaga *strong review* seharusnya menutup opsi untuk memberikan amar putusan bersyarat. Sehingga undang-undang yang melanggar prosedur pembentukan dibatalkan.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan deskripsi dan analisis pada bab sebelumnya, dapat disimpulkan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Urgensi pemohon mengajukan uji formil undang-undang ke Mahkamah Konstitusi adalah untuk memastikan legitimasi dan validitas pembentukan undang-undang. Legitimasi menyangkut hal-hal terkait deliberasi yang cukup dan partisipasi publik yang bermakna. Kedua hal tersebut berkaitan erat dengan implementasi asas-asas formil pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik di dalam masing-masing tahapan legislasi. Kemudian validitas pembentukan undang-undang berkaitan dengan apakah lembaga yang membentuk undang-undang telah sesuai dan telah melalui prosedur yang sesuai.
2. Terdapat 3 (tiga) problematika pokok yang terjadi dalam praktik pengujian formil. *Pertama*, dasar kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus uji formil di dalam UUD 1945 belum memiliki koordinat yang pasti. *Kedua*, konsistensi Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga *strong judicial review*. *Ketiga*, konsistensi batas mahkamah konstitusi memeriksa perkara.
3. Berdasarkan problematika praktik pengujian formil dan perbandingan terhadap ketiga negara sebagaimana diuraikan di atas, penulis mengusulkan

tiga gagasan untuk menyempurnakan praktik pengujian formil. *Pertama*, mengatur dasar kewenangan pengujian formil Mahkamah Konstitusi di dalam UUD 1945 dengan rigid serta mengatur kewajiban pembentuk undang-undang untuk memenuhi partisipasi yang bermakna. *Kedua*, Mahkamah Konstitusi harus konsisten dalam menilai pengujian formil yakni untuk menemukan keadilan formil maupun materiil. *Ketiga*, Mahkamah Konstitusi harus lebih konsisten dalam menjadi lembaga *strong judicial review* dengan menutup opsi memutus perkara dengan amar konstitusional atau inkonstitusional bersyarat.

B. Saran

Berdasarkan hasil pembahasan serta kesimpulan sebagaimana diuraikan di atas, maka terdapat tiga saran yakni:

1. Kepada MPR untuk mengatur kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian formal serta kewajiban pembentuk undang-undang untuk mengakomodir partisipasi publik yang bermakna dalam proses legislasi di dalam amandemen UUD 1945.
2. Kepada Mahkamah Konstitusi, perlu untuk secara konsisten menggali keadilan formil dan materiil dalam pengujian formil undang-undang. Dalam hal ini Mahkamah juga harus berani meminta alat bukti tambahan apabila diperlukan dalam pembuktian. Perlu menanamkan paradigma bahwa peran aktif Mahkamah Konstitusi dalam pembuktian bukan berarti

Mahkamah Konstitusi mengintervensi secara berlebihan terhadap cabang kekuasaan lainnya namun semata-mata merupakan fungsi *check and balances*.

3. Perlu mengembangkan riset yang mendalam terkait perbaikan konsep pengujian formil yang ada di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Al Atok, A. Rosyid, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Teori Sejarah dan Perbandingan dengan Beberapa Negara Bikameral*, (Malang: Setara Pers, 2015)

Allen, Michael dan Thompson, Brian, *Case and Materials on Constitutional and Administrative Law*, (United Kingdom: Oxford University Press, 2022)

Ashiddiqie, Jimly, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Jakarta Konstitusi Press, 2005)

Ashiddiqie, Jimly, *Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006)

Asshiddiqie, Jimly, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, 2006)

Asshiddiqie, Jimly, *Pengujian Formil Undang-Undang di Negara Hukum*, (Jakarta: Konstitusi press, 2020)

Asshiddiqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010)

Basah, Sjachran, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara*, (Bandung: Alumni, 1992)

Benda, Ernest, *Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi di Negara-Negara Transformasi dengan contoh Indonesia*, (Jakarta: Konrad Adenauer Stiftung, 2005)

Brewer-Carias, Allan, *Constitutional Courts as a Positive Legislators in Comparative Law Study, XVIII*, (Washington: Cambridge University Press, 2010)

Dianta, I Made Pasek, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam justifikasi Teori Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Grup, 2017)

Fuady Munir, *Teori Negara Hukum Modern*, (Bandung: Rechstaat, 2009)

HR., Ridwan, *Hukum Tata Usaha Negara*, cet.12, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2016)

Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994)

Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta, PT Raja Grafindo, 2010)

Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: PT Kanisius, 2020)

MD, Moh. Mahfud, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES, 2006)

MD, Moh. Mahfud, *Politik Hukum Indonesia*, (Depok: PT. Raja Grafindo, 2019)

Palguna, I Dewa Gede, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State: Kumpulan Pemikiran I Dewa Gede Palguna*, (Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008)

Prodjokoro, Wirjono, *Azas-Azas Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Dian Rakjat, 1974)

Rachman, Irfan Nur, Pasaribu, Alboin, dan Chakim, Lutfi, *Pengujian formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi: Teori, Hukum Acara, dan Studi Perbandingan*, (Depok: Rajawali Pers, 2021)

Rahardjo, Satjipto, *Hukum dalam jagad Ketertiban*, (Jakarta: UKI Press, 2006)

Raz, Joseph, *The Authority of Law: Essay on Law and Morality*, (New York: Oxford University Press, 1979)

Rousseau, Jean Jacques, *Kontrak Sosial*, (Jakarta: Erlangga, 1986)

Ruslan, Achmad, *Teori dan PanduanPraktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia*, (Yoogyakarta: Rangkang Education, 2013)

Suroso, Fajar Laksono, *Potret Relasi Mahkamah Konstitusi-Legislator Konfrontatif atau Kooperatif*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2018)

Syamsuddin, Aziz, *Proses dan teknik Penyusunan Undang-undang*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011)

Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Edisi Revisi: Buku VI Kekuasaan Kehakiman*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010

Watni, Saiful, dkk (edt), *Pengkajian Hukum tentang Masalah Hukum Judicial Review oleh Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2007)

Yaqin, Arif Ainul, *Constitutional Question Kewenangan yang Terlupakan dan Gagasan untuk Mengembangkannya di Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018)

Jurnal

AR, Andi Bau Inggit, “Principles for Establishment of Legal Regulations in The Arrangement Of Regional Regulation Design,” *Jurnal Restorative Justice*, Vol. 3, Nomor 1, (2019)

Armstrong, Walter Sinott, “Weak And Strong Judicial Review”, *Kluwer Academic Publisher*, Volume 22, Nomor 3/4, (2003)

Bar-Siman-Tov, Ittai, “Semiprocedural Judicial Review”, *Legisprudence*, Volume 6, Nomor 3, (2012)

Bar-Siman-Tov, Ittai, “The Puzzling Resistances to Judicial Review of the Legislative Process”, *Bul Rev.*, Nomor 91, (2011)

Eko Widiarto, Aan, “Implikasi Hukum Pengaturan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Dalam Bentuk Peraturan Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 16, Nomor 1, (2019)

Fathorrahman, “Pengaturan dan Implikasi Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi”, *HUKMY: Jurnal Hukum*, Volume 1, Nomor 2, (2021)

Gardbaum, Stephen, “Pushing the Bounderies: Judicial Review of Legislative Procedures in South Africa”, *Constitutional Court Review*, Volume 9, (2019)

Ilyas, Adam dan Eko Prasetyo, Dicky, “Problematika Peraturan Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 19, Nomor 4, (2022)

Isra, Saldi, “Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penguatan Hak Asasi Manusia di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 16, Nomor 3, (2019)

Lailam Tanto, “Analisis Praktik Pengujian Formil Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945”, *Pranata Hukum*, Volume 6, Nomor 2, (2011)

Lailam, Tanto, “Analisis Praktik Pengujian Formil Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar”, *Pranata Hukum*, Volume 6, Nomor 2, (2011)

M.Agus Maulidi, Menyoal Kekuatan Eksekutorial Putusan Final dan Mengikat Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, Volume 16, Nomor 2, (2019)

Nasir, Cholidin, *Judicial Review* di Amerika Serikat, Jerman, dan Indonesia, *Jurnal Hukum Progresif*, Vol. 8, No. 1, (2020)

Nasution, Ali Imran dan Setiawan, Rahmat Bijak, “Aktualisasi Konsep Meaningful Participation dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, Volume 9, Nomor 2, (2022)

Omara, Andy, “Interpreting The Indonesian Constitutional Court Approach in Conducting Judicial Review on Cases Related to Economic and Social Rights, *Indonesia Law Review*, Volume 7, Nomor 2, (2017)

Prang, Amrizal J., “Implikasi Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi”, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Volume XIII, No. 53, (2011)

Rishan, Idul, “Konsep Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 18, Nomor 1, (2021)

Siahaan, Maruarar, “Peranan Mahkamah Konstitusi dalam Penegakan Hukum Konstitusi”, *Jurnal Hukum*, Volume 16, Nomor 3, (2009)

Sulistyo, Fadzlun Budi, Sifat Keberlakuan Asas Erga Omnes dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi, *Gorontalo Law Review*, Volume 2, Nomor 2, (2019)

Suzie Navot, “Judicial Review of Legislative Process”, *Isr. L. Rev.*, Nomor 39, (2006)

Tri Sulistyowati, M. Imam Nasef, dan Ali Ridho, *Constitutional Compliance* atas Putusan Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi oleh *Adressat* Putusan, *Jurnal Konstitusi*, Volume 17, Nomor 4, (2020)

Tushnet, Mark, “Alternative Forms of Judicial Review”, *Michigan Law Review*, Volume 101, Nomor 8, (2003)

Venning, Phillipa, “Determination of Economic, Social and Cultural Rights by the Indonesian Constitutional Court,” *Australian Journal of Asian Law*, Volume 10, Nomor 1, (2008)

Widiastuti, Retno dan Wibowo, Ahmad Ilham, “Pola Pembuktian dalam Putusan Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 18, Nomor 4, (2021)

Penelitian

Attamimi, A. Hamid S., *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Universitas Indonesia, Fakultas Pascasarjana, 1990

Azzahra, Nur Fathima, *Pengujian Formil Undang-Undang di Indonesia (Tinjauan Kritis Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pengujian Formial)*, Tesis, Depok, Fakultas hukum Universitas Indonesia, 2003

Ghafur, Jamaluddin, Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009 tentang Pengujian atas Prosedur Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Mahkamah Agung, *Tesis*, Yogyakarta, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2011

Nurfuady Bakir, *Analisis Praktik Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Tahun 2003-2020*, Skripsi, Depok, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2021

Rahmawati, Alifah, *Penyelesaian Pengujian Formil Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi*, Tesis, Depok, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2013

Susi Dwi Harijanti, Lailani Sunkar, Wicaksana Dramanda, *Laporan Hasil Penelitian Pengujian Formil Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi: Urgensi dan Batu Uji*, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, 2020

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Konstitusi Afrika Selatan

Undang-Undang Dasar Jerman

Konstitusi Korea Selatan

Bundesverfassungsgerichtsgesetz 1951

Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Korea Selatan Nomor 18836 2022

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang

Putusan Hakim

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 40/PUU-XV/2017

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XVII/2019

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XVIII/2020

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XX/2022

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 69/PUU-XX/2022

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 54/PUU-XXI/2023

Constitutional Court of South Africa, Case Number CCT 108/17, Doctors for Life International v Speaker of the National Assembly 2006

Constitutional Court of South Africa, Case Number CCT 76/17, Economic Freedom Fighters and Others v Speaker of the National Assembly and Another, 2017

Putusan BVerfGE 123, 267 – Lissabon-Urteil

Putusan BVerfGE 115, 118, Luftsicherheitsgesetz

Artikel

Nafiatul Munawaroh, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/jenis-putusan-mk-lt581c0c98aa2ee>, terakhir diakses pada 27 Januari 2024

Rofiq Hidayat, “Mempersoalkan kewenangan MK Menguji Formil UU”,
<https://www.hukumonline.com/berita/a/mempersoalkan-kewenangan-mk-menguji-formil-uu-lt61a5df8120aff/> terakhir diakses 25 Oktober 2024

Ni'matul Huda, “Putusan MK Tak Dilaksanakan, Harus Bagaimana?”,
<https://www.hukumonline.com/klinik/a/putusan-mk-tak-dilaksanakan--harus-bagaimana-lt61a8cf22f09d4/>, terakhir diakses tanggal 15 Februari 2025

Internet

Rekapitulasi Putusan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi,
<https://mkri.id/index.php?page=web.Putusan&id=1&kat=2&cari=formil&menu=5>,
terakhir diakses 12 Desember 2023

<https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17816&menu=2>, terakhir
diakses 3 November 2024