PRAKTIK PENGUJIAN FORMIL UNDANG-UNDANG TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI

SKRIPSI

DISUSUN OLEH:

NURUL FAZRIE FITRIANI

NIM: 101160016

SEKOLAH TINGGI HUKUM INDONESIA JENTERA

JAKARTA

2020

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya Nurul Fazrie Fitriani

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi yang berjudul:

Bahasa Indonesia:

Praktik Pengujian Formil Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar oleh Mahkamah Konstitusi

Bahasa Inggris:

Implementation of Formal Judicial Review of Laws Against the Constitution by the Constitutional Court

adalah benar hasil karya saya dan belum pernah diajukan sebagai karya ilmiah, sebagian atau seluruhnya, atas nama saya atau pihak lain.

Jakarta, 25 Agustus 2020

Nurul Fazrie Fitriani
NIM: 101160016

HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING

Praktik Pengujian Formil Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Oleh Mahkamah Konstitusi

Nurul Fazrie Fitriani

101160016

Jakarta, 25 September 2020

Mengetahui,

Pembimbing I,	Pembimbing II,
Bivitri Susanti, S.H., LL.M.	**Rizky Argama S.H., LL.M.**

PERSETUJUAN PANITIA SIDANG TUGAS AKHIR

Praktik Pengujian Formil Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Oleh Mahkamah Konstitusi

Nurul Fazrie Fitriani

101160016

Disetujui untuk Diajukan dalam Sidang Ujian Skripsi

Panitia Sidang Ujian Sarjana Hukum

Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera

Wakil Ketua Bidang Akademik dan Penelitian

Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera

Giri Ahmad Taufik, S.H., LL.M., Ph.D.

PERSETUJUAN PUBLIKASI SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama	: Nurul Fazrie Fitriani
Nomor Induk Mahasiswa	: 101160016
Bidang Studi	: Konstitusi dan Legisprudensi
Nomor Telepon	: 085320044105
Email	: nu.fazrie@gmail.com

demi pengembangan ilmu pengetahuan, saya menyatakan karya ilmiah berupa skripsi, dengan judul:

Praktik Pengujian Formil Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar oleh Mahkamah Konstitusi

dan menyetujui memberikan kepada Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera Hak Bebas Royalti Non-eksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas seluruh isi/sebagian karya ilmiah saya tersebut di atas.

Dengan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif ini, Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data, dan menampilkan/mempublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis dan sebagai pemilik Hak Cipta, dengan menerapkan prinsip-prinsip, etika, dan aturan hukum yang berlaku tentang penggunaan informasi.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera atas segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah saya ini.

Jakarta, 25 Agustus 2020

Yang Menyatakan	Pembimbing I	Pembimbing II	Ketua Bidang Studi
Nurul Fazrie Fitriani	**Bivitri Susanti, S.H., LL.M.**	**Rizky Argama S.H., LL.M.**	**Fajri Nursyamsi, S.H., M.H.**

ABSTRAK

Nama : Nurul Fazrie Fitriani
No. Induk Mahasiswa : 101160016
Bidang Studi : Konstitusi dan Legisprudensi
No. Telepon : 085320044105
Email : nu.fazrie@gmail.com
Judul Skripsi : Praktik Pengujian Formil Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Oleh Mahkamah Konstitusi

Abstrak

Sejak awal pendirian Mahkamah Konstitusi di tahun 2003 hingga tahun 2019, pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar merupakan suatu hal yang lazim terjadi di Indonesia. Dari sejumlah putusan Mahkamah Konstitusi yang pernah dikabulkan, tidak terdapat satu putusan yang mengabulkan pengujian formil yang diajukan oleh pemohon. Meskipun dalam sejumlah putusan Mahkamah menemukan terdapat pelanggaran prosedur pembentukan undang-undang, tetapi dengan berbagai alasan, seperti misalnya Mahkamah yang mengedepankan penggunaan asas kemanfaatan, maka Mahkamah tidak membatalkan undang-undang tersebut. Hal ini menarik untuk dikaji karena secara teoritis jelas bahwa pengujian formil diperkenankan untuk diajukan kepada Mahkamah Konstitusi.

Kata kunci: pengujian formil undang-undang, Mahkamah Konstitusi.

Abstract

Since the establishment of the Constitutional Court in 2003, judicial review of Laws against the Constitution is a common practice in Indonesia. Of all Constitutional Court'sdecisions that are in favor of the petitioners , there is no decision that rules unconstitutionality based on formal law-making procedure. Even though the Constitutional Court found formal procedural violations in a number of cases , for various reasons, such as the Court's preference to use of the principle of benefit instead of the other principles, the Court did not invalidate the law. This fact is an important reason to conduct a study. It is important to analyse this issue because it is theoretically clear that a formal review is allowed for submission to the Constitutional Court.

Key words: formal judicial review, Constitutional Court.

KATA PENGANTAR

Menjadi mahasiswa hukum, mempelajari ilmu hukum, atau menjadi ahli hukum adalah hal yang tidak pernah sekalipun terbayangkan apalagi menjadi impian saya di masa depan, setidaknya sampai empat tahun lalu. Diterima menjadi mahasiswa Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera adalah hal yang tidak terduga, tetapi menjadi awal baru untuk saya menyusun rencana masa depan. Empat tahun proses pembelajaran ternyata tidak membuat saya puas, karena saya tidak rela masa-masa perkuliahan yang indah akan segera berlalu. Tak dipungkiri di sisi lain saya juga tidak sabar memulai fase hidup yang baru, yang akan semakin mendekatkan saya dengan impian-impian saya, diiringi semangat dan rasa bangga karena menggenggam titel Sarjana Hukum di Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera.

Salah satu tahapan yang harus saya lalui untuk mencapai hal tersebut ialah dengan menyelesaikan tugas akhir sebagai syarat kelulusan. Dalam pengerjaan tugas akhir ini, satu-satunya yang selalu ingin saya ungkapkan dengan lantang adalah ucapan terima kasih kepada sejumlah pihak yang pernah dan secara konsisten berperan sebagai pemberi semangat, pemicu, bahkan penuntun bagi saya di setiap proses pengerjaannya.

1. Terima kasih kepada Allah subhanahu wa ta'ala. Atas kehendaknya, perjalanan dari awal perkuliahan hingga pengerjaan tugas akhir, saya senantiasa diberi keteguhan dan kelancaran.

2. Kepada Assegaf Hamzah & Partners sebagai pemberi beasiswa, terima kasih atas kesempatan yang telah diberikan kepada saya sehingga saya dapat menjadi mahasiswa Jentera selama empat tahun ini.

3. Kepada seluruh pengajar dan staf di Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera, terutama Bapak Dr. Yunus Husein, S.H., LL.M. selaku Ketua Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera, Mbak Erni Setyowati, S.H., M.H. dan Mbak Inayah Assegaf, S.H. selaku Wakil Ketua Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera, Bang Fajri Nursyamsi, S.H., M.H. selaku Ketua Bidang Studi Konstitusi dan Legisprudensi, Bang Muhammad Faiz Aziz, S.H., LL.M. selaku Pembimbing Akademik, dan Triawan Mardiasa (Kak Aca) selaku Staf Bagian Akademik STHI Jentera, terima kasih atas segala bentuk peran dan dukungan yang telah diberikan kepada saya selama masa perkuliahan di STHI Jentera.

4. Kepada pihak yang paling berjasa dalam penyusunan tugas akhir ini yaitu Mbak Bivitri Susanti, S.H., LL.M., dan Bang Rizky Argama, S.H., LL.M., terima kasih telah menjadi dosen pembimbing yang suportif; memastikan perkembangan tulisan tugas akhir saya terus menghasilkan progres, memberi banyak sekali masukan dan bahan-bahan penelitian yang sangat membantu membangun substansi, dan meluangkan waktu untuk bimbingan di tengah kegiatan yang begitu padat dan di masa-masa sulit akibat pandemik ini. Saya merasa terberkati dan bersyukur atas bimbingan yang Mbak Bibip dan Bang Gama berikan selama beberapa bulan ini.

5. Kepada Bang Mulki Shader selaku dosen mata kuliah Hukum Acara Mahkamah Konstitusi yang selalu bersedia menjawab berbagai pertanyaan yang saya ajukan, dan meluangkan waktunya untuk berdiskusi tentang pengujian formil undang-undang yang akhirnya menjadi topik dalam tugas akhir saya, terima kasih. Kepada Bang Agil Oktaryal sebab jika bukan karena diskusi-diskusi kecil yang memantik proses berpikir, atau jika bukan karena bahan-bahan penelitian yang Bang Agil bagikan yang telah memudahkan saya dalam proses pengerjaan tugas akhir ini, terima kasih.

6. Kepada teman-teman angkatan dua yang menjadi bagian dalam perjalanan perkuliahan yang menyenangkan dan penuh makna, terima kasih. Kepada keluarga besar Komunitas Debat Jentera (Kombat) yang menjadi bagian dalam proses pengembangan diri, yang juga telah memberi banyak kenangan berharga, terima kasih. Juga, kepada lima anggota Pendekar Konstitusi yang menjadi partner mengerjakan berbagai tugas luar biasa (diskusi cerdas, riset data keliling Jakarta bahkan sampai pergi ke luar kota), terima kasih.

7. Kepada semua teman dekat, yaitu Debby (teman ekstrem paling perhatian selama masa kuliah), Elvita (*partner* mengerjakan tugas akhir di masa-masa *dealine*), Kak Adam (kating yang sering memberi saran sembari konsisten panggil Nufa 'Anak Ayah'), Kak Dayat (Bapak Kombat yang konsisten memberi dukungan dan berpikir positif tentang Nufa), Arif (*partner* mentor dan kawan berdiskusi yang cerdas), Vladimir (Sushimate sekaligus satu-satunya kawan diskusi astronomi yang selalu sabar menanggapi mode stres Nufa di sepertiga malam ketika mengerjakan tugas, tetapi konsisten memberi dukungan berupa "*goodluck* Nooba"), Andrie (kawan nugas sampai pagi di kampus, dan kawan skripsian trio

bareng Anita), Anita dan Kak Jo alias Bojo (member Kawanan Boros Berprestasi yang sementara ini menjadi Laskar Pemuja Skripsi, *partner* suka duka selama perkuliahan, *partner* berproses, juga *partner* paling suportif terhadap satu sama lain), Kak Rizky atau Kak Boim alias Kak Kiki (orang pertama yang hadir ketika aku butuh diberi dukungan, juga sebagai sosok kakak yang tidak pernah aku punya tetapi selalu aku inginkan kehadirannya) yang telah menjadi bagian yang berharga dalam perjalanan Nufa di empat tahun ini, terima kasih banyak.

8. Kepada para sahabat, yaitu SFPN (Sania, Kahfi, Panca, Ahrman, Alfian) alias lima orang teman SMP yang sejak awal sudah Vinie klaim sebagai sahabat, terima kasih. Kepada Enggel sebagai sahabat pertama yang paling mendukung apa yang aku lakukan dan selalu membuat aku bersyukur atas kehadirannya, terima kasih.

9. Kepada keluarga besar yaitu Kakek (alm), Nenek, Kakek, Ate, dan Om sebagai pihak pertama yang melalui doa dan dukungannya senantiasa mengharapkan kesuksesanku meraih impian, terima kasih. Adik-adikku yang selalu menjadi penghibur kala pusing tugas akhir melanda di waktu-waktu tidak menentu, terima kasih.

10. Terutama, kepada Ibu dan Ayah, terima kasih banyak. Bahkan aku tidak tahu harus menuliskan bagian mana dari yang aku rasakan karena terlalu banyak hal yang ingin aku ucapkan rasa syukur atas kehadiran, peran, serta dukungan Ibu dan Ayah. Satu hal yang pasti, terima kasih untuk selalu percaya, selalu menilaiku sebagai sosok yang berharga, juga terima kasih karena aku diizinkan menyaksikan Ibu dan Ayah menatapku dengan tatapan bangga. Aku harap aku bisa terus mempertahankan tatapan itu dan terus memberikan yang terbaik untuk kalian.

11. Terakhir, untuk diriku sendiri, terima kasih banyak.

DAFTAR ISI

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI i
HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING ii
PERSETUJUAN PANITIA SIDANG TUGAS AKHIR iii
PERSETUJUAN PUBLIKASI SKRIPSI iv
ABSTRAK v
KATA PENGANTAR vi
DAFTAR ISI ix
DAFTAR LAMPIRAN xi
DAFTAR SINGKATAN xii
DAFTAR TABEL xiii
BAB 1 1
PENDAHULUAN 1
1. 1. Latar Belakang 1
1. 2. Pertanyaan Penelitian 7
1. 3. Tujuan Penelitian 8
1. 4. Kerangka Teori 8
1. 5. Metodologi 14
1. 6. Sistematika Penulisan 16
BAB 2 18
LATAR BELAKANG GAGASAN PENGUJIAN FORMIL UNDANG-UNDANG TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR 18
2. 1. Urgensi Pengujian Formil Undang-Undang Terhadap Undang- Undang Dasar 18
2. 2. Hakikat Pengujian Formil Undang-Undang dalam Aspek Negara Hukum 23
2. 3. Hubungan antara Pembentukan Undang-Undang dengan Pengujian Undang-Undang 27
BAB 3 32
PERKEMBANGAN PRAKTIK PENGUJIAN FORMIL OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI 32

3. 1. Analisis Putusan Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi 32
1.1.1 Perkara Pengujian Formil dengan Ketetapan 34
1.1.2 Perkara Pengujian Formil dengan Amar Tidak Dapat Diterima 36
1.1.3 Perkara Pengujian Formil dengan Amar Menolak 41
3. 2. Perkembangan Praktik Legislasi di Indonesia 50
3.2.1 Pembentukan UU KPK 51
3.2.2 Pembentukan UU Minerba 54
3. 3. Perkembangan Konsep Pengujian Formil dan Praktik Pengujian Formil Undang-Undang di Negara Lain 58
3.3.1 Pengujian Undang-Undang di Korea Selatan dan Jerman 59
3.3.2 Pengujian Undang-Undang di Amerika Serikat 61
3.3.3 Pengujian Undang-Undang di Belanda 62
BAB 4 67
PENUTUP 67
4. 1. Kesimpulan 67
4. 2. Saran 68
DAFTAR PUSTAKA 69
LAMPIRAN I 79
LAMPIRAN II 90

DAFTAR LAMPIRAN

1. Daftar Pertanyaan Wawancara dengan Feri Amsari, S.H., M.H., LL.M.
2. Daftar Pertanyaan Wawancara dengan Prof. Dr. Maria Farida Indrati, S.H., M.H.

DAFTAR SINGKATAN

Dewan Perwakilan Daerah	: DPD
Dewan Perwakilan Rakyat	: DPR
Mahkamah Konstitusi	: MK
Mahkamah Agung	: MA
Majelis Permusyawaratan Rakyat	: MPR
Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	: Perppu
Rancangan Undang-Undang	: RUU
Undang-Undang	: UU
Peraturan Mahkamah Konstitusi	: PMK
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	: UUD 1945
Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	: UU P3
Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi	: UU MK
Undang-Undang No. 3/2009 tentang Mahkamah Agung	: UU MA
Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	: UU MD3
Undang-Undang No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	: UU KPK
Undang-Undang No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara	: UU Minerba

DAFTAR TABEL

1. Jumlah Perkara Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi Tahun 2003-2019.
2. Amar Putusan Pengujian Formil Undang-Undang Tahun 2003-2019.
3. Ketetapan MK dalam Pengujian Formil Undang-Undang Tahun 2003-2019.
4. Putusan MK dalam Pengujian Formil Undang-Undang dengan Amar Tidak Dapat Diterima (NO) Tahun 2003-2019.
5. Putusan MK dalam Pengujian Formil Undang-Undang dengan Amar Ditolak Tahun 2003-2019.

BAB 1

PENDAHULUAN

1. 1. Latar Belakang

Tahun 2019 Indonesia kembali mencatat sejarah peristiwa aksi protes besar-besaran yang dilakukan oleh kelompok-kelompok masyarakat sipil yang diinisiasi oleh mahasiswa, aktivis, akademisi, hingga masyarakat. Peristiwa dengan jargon "Reformasi Dikorupsi" itu merupakan wujud protes dan penolakan terhadap tindakan Pemerintah dan DPR dalam agenda pembentukan sejumlah undang-undang. Setidaknya terdapat tujuh pokok tuntutan yang diajukan para peserta aksi, salah satunya mendesak pembatalan perubahan Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (selanjutnya disebut Perubahan Kedua UU KPK) oleh DPR dan Presiden.[1] Penolakan itu muncul akibat temuan masyarakat atas adanya sejumlah ketentuan baru yang dimuat di dalamnya yang tidak sejalan dengan semangat anti korupsi, juga dugaan terjadi penyimpangan prosedur pembentukan undang-undang sebagai wujud dari kesewenang-wenangan pembentuk undang-undang yang diduga kuat sebagai agenda pelemahan lembaga antirasuah tersebut.[2]

Perubahan Kedua UU KPK disahkan pada 17 Oktober 2019 dengan nama Undang-Undang No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang masih memuat sejumlah pasal bermasalah yang dapat melemahkan fungsi KPK itu sendiri.[3] Sebagai bentuk respons, pada 20 November 2019 sejumlah kelompok masyarakat mengajukan permohonan pengujian formil undang-undang (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi (Selanjutnya disebut MK) untuk menguji konstitusionalitas Perubahan Kedua UU KPK terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945).[4]

---

[1] Aisha Shaidra, dkk., "Aksi Mahasiswa Terbesar Setelah Reformasi" Laporan Khusus, *majalah.tempo.co,* 28 Desember 2019, diakses pada 9 April 2020 https://majalah.tempo.co/read/laporan-khusus/159297/aksi-mahasiswa-terbesar-setelah-reformasi?.

[2] Juli Hantoro, peny., "Reformasi Dikorupsi, Mahasiswa Bergerak,*" nasional.tempo.co*, diakses 9 April 2020, https://nasional.tempo.co/read/1250085/reformasi-dikorupsi-mahasiswa-bergerak.

[3] Riyan Setiawan, "Isi Pasal Bermasalah UU KPK No. 19/2019 yang Sudah Berlaku," *tirto.id,* 21 Oktober 2019, diakses 9 April 2020, https://tirto.id/isi-pasal-bermasalah-uu-kpk-no192019-yang-sudah-berlaku-ej8o.

[4] Alfian Putra Abdi, peny., "Tiga Pimpinan KPK Ajukan Judicial Review Atas UU KPK yang Baru", *tirto.id*, 20 November 2019, diakses 9 April 2020, https://tirto.id/tiga-pimpinan-kpk-ajukan-judicial-review-atas-uu-kpk-yang-baru-el2k.

Hal tersebut sesuai dengan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan bahwa MK berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.[5] Kewenangan itu sebagai mekanisme keberatan bagi masyarakat yang merasa hak konstitusionalnya dirugikan.[6] Pada hakikatnya, pengujian undang-undang yang dilakukan oleh MK sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman merupakan mekanisme konstitusional untuk menilai apakah produk hukum legislatif itu telah dibentuk sebagaimana mestinya sesuai hukum yang berlaku. Ditekankan oleh Harjono, Hakim MK Periode Pertama (2003-2008) hingga Periode Kedua (2009-2014), bahwa fungsi pengujian undang-undang atau *judicial review* pada hakikatnya adalah untuk mengontrol apabila ternyata dalam pembuatan peraturan perundang-undangan lembaga legislatif telah menyimpang dari hukum konstitusi.[7]

Undang-undang sejatinya mengatur hal-hal yang menjadi hak dan kewajiban masyarakat, oleh karena itu, sudah seharusnya masyarakat sebagai subjek yang diatur dalam undang-undang dilibatkan secara aktif dalam proses pembentukan undang-undang tersebut.[8] Akan tetapi, pada pelaksanaannya, konsep di atas ternyata tidak selalu mampu dijamin seratus persen diterapkan secara ideal oleh DPR maupun Presiden sebagai pembentuk undang-undang. Terlihat dari adanya masyarakat yang merasa hak konstitusionalnya dilanggar akibat berlakunya suatu undang-undang yang mencetuskan lahirnya mekanisme permohonan pengujian undang-undang ke MK. Oleh karenanya, dari aspek politik terkait dengan menguji konstitusionalitas peraturan perundang-undangan, keberadaan MK dipahami sebagai bagian dari upaya mewujudkan mekanisme *checks and balances* antar cabang kekuasaan negara berdasarkan prinsip demokrasi.[9]

---

[5] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ps. 22C Ayat (1).

[6] I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 111-112.

[7] Indonesia dikonstruksikan sebagai negara hukum melalui Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, sehingga harus dimaknai sebagai suatu negara yang berdasar atas hukum, bukan sebatas negara yang terdiri atas hukum. Konsekuensi dari konstruksi tersebut adalah pembentuk undang-undang harus taat terhadap prosedur formil dan materiil pembentukan peraturan untuk menghasilkan produk hukum yang konstitusional sebagai kerangka pengaturan bernegara. Sistem peraturan perundang-undangan Indonesia sebagai suatu rangkaian unsur-unsur hukum tertulis yang saling terkait, pengaruh mempengaruhi, terpadu dan tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya dilandasi oleh falsafah Pancasila dan UUD 1945. Dalam Tim Penyusun, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa; Pemikiran Hukum Dr. Harjono, S.H., M.CL., Wakil Ketua MK,* Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 488.

[8] Wawancara dengan Maria Farida Indrati, pada 28 Juli 2020, melalui aplikasi daring Zoom, pukul 11.00 WIB.

[9] Tim penyusun, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010), hlm. 3.

Menurut Jimly Asshiddiqie, berdasarkan objek yang diuji, pengujian undang-undang terbagi menjadi dua jenis, yaitu pengujian materiil dan pengujian formil. Pengujian materiil merupakan pengujian atas materi muatan undang-undang, sedangkan pengujian formil tidak hanya menyangkut proses pembentukan undang-undang dalam arti sempit, melainkan mencakup pula pengujian mengenai aspek bentuk undang-undang serta pemberlakuannya.[10] Gagasan dari adanya pengujian materiil ialah agar suatu materi peraturan senantiasa selaras dan tidak bertentangan dengan materi peraturan yang di atasnya. Sementara, pengujian formil undang-undang penting dilakukan sebagai bentuk *checks and balances* pelaksanaan tugas dan wewenang lembaga-lembaga negara pembentuk undang-undang sekaligus penyeimbang kekuasaan yudisial. MK melalui pengujian formil akan menilai apakah pembuat undang-undang telah menjalankan kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; sebab, prosedur pembentukan undang-undang merupakan bagian dari syarat sah suatu pembentukan undang-undang yang kelak menentukan kualitas dari undang-undang itu sendiri.[11]

Upaya MK memposisikan dirinya sebagai lembaga pengontrol bagi kekuasaan legislatif dalam hal terdapat kekeliruan baik formal maupun substansial dalam proses legislasi dapat ditelusuri dari sejumlah putusannya. Untuk melihat secara garis besar pelaksanaan pengujian undang-undang di MK, berdasarkan data kuantitatif yang diperoleh dari Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, apabila menghitung dari segi jumlah perkara pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945, sejak 2003 hingga 2019 MK telah melakukan pengujian undang-undang sebanyak 1990 perkara[12] dengan rincian sebagai berikut;

1.1 Jumlah Perkara Pengujian Undang-Undang di MK Tahun 2003-2019

Tahun	Jumlah Perkara Pengujian Undang-Undang	Perkara yang dikabulkan
2003	24 perkara	tidak ada perkara yang dikabulkan

[10] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 62.
[11] *Id.*
[12] Data diolah dari laman resmi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *mkri.id*, diakses 28 Januari 2020. https://mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=4.

Tahun	Jumlah Perkara Pengujian Undang-Undang	Perkara yang dikabulkan
2004	47 perkara	11 perkara
2005	37 perkara	10 perkara
2006	36 perkara	8 perkara
2007	37 perkara	4 perkara
2008	46 perkara	10 perkara
2009	90 perkara	15 perkara
2010	120 perkara	18 perkara
2011	145 perkara	21 perkara
2012	169 perkara	30 perkara
2013	181 perkara	22 perkara
2014	211 perkara	29 perkara
2015	220 perkara	25 perkara
2016	174 perkara	19 perkara
2017	180 perkara	22 perkara
2018	151 perkara	15 perkara
2019	122 perkara	4 perkara
Jumlah	1990 perkara	263 perkara

Sumber: Diolah oleh penulis.

Meski demikian, dari 263 putusan yang dikabulkan oleh MK, seluruhnya merupakan permohonan pengujian undang-undang secara materiil. Artinya, dari seluruh perkara pengujian formil undang-undang yang diajukan oleh pemohon, tidak

terdapat satupun permohonan pengujian formil undang-undang yang dikabulkan oleh MK. Di sisi lain, hal ini juga turut menjadi perhatian Ketua MK Periode 2008-2013 Mahfud MD yang menilai, banyaknya pengujian undang-undang yang dikabulkan oleh MK tersebut menunjukkan bahwa produk hukum yang dilahirkan oleh pembentuk undang-undang masih cacat ideologis.[13] Dengan kata lain, kualitas produk perundang-undangan sarat akan muatan yang berseberangan dengan konstitusi, tidak mengandung partisipasi rakyat (tidak partisipatif), dibentuk tidak berdasarkan kehendak dan kebutuhan rakyat (tidak aspiratif), dan tidak akuntabel. Dalam hal ini, terdapat inkonsistensi dalam penyusunan undang-undang baik dalam teks maupun isinya, bahkan undang-undang yang dibuat itu dinilai hanya diperuntukan untuk kepentingan politik sesaat yang mengesampingkan aspek keadilan.[14]

Dalam kondisi demikian, produk legislasi tidak boleh dibiarkan bertentangan dengan konstitusi. Apabila hal ini tetap dibiarkan, maka akan terjadi proses deligitimasi konstitusi, pelanggaran hak konstitusional warga negara, bahkan dapat berujung pada ambruknya demokrasi. Itu sebabnya MK dituntut memainkan perannya melalui kewenangan pengujian undang-undang, karena diyakini akan menjadi kekuatan penyeimbang dalam mengontrol produk legislasi yang menabrak konstitusi. Hans Kelsen menyebut hal itu sebagai "*recognized the need for an institution with power to control or regulate legislation.*"[15] Dalam hal ini, kontrol dalam bentuk pengujian undang-undang dapat menjadi sarana untuk melakukan penilaian undang-undang yang dihasilkan lembaga legislatif sehingga tidak merugikan masyarakat.

Dari beberapa putusan pengujian formil undang-undang oleh MK, ada beberapa alasan permohonan itu tidak dikabulkan. *Pertama*, pertimbangan MK yang mengedepankan asas kemanfaatan, seperti pada Putusan MK No. 27/PUU-VII/2009 tentang pengujian Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung (UU MA). Meskipun dalam pandangan MK pembentukan Undang-Undang itu dianggap

---

[13] Mahfud MD juga menilai banyaknya undang-undang yang bermasalah disebabkan adanya permainan politik atau tukar menukar pasal, kebodohan, dan perbuatan tidak profesional dalam penyusunan undang-undang. Dalam "Mahfud: Masih ada Jual Beli Pasal," *pshkuii.ac.id*, 2 Februari 2012, diakses 10 Mei 2020. https://pshk.uii.ac.id/2012/02/mahfud-masih-ada-jual-beli-pasal-2/.

[14] *Id.*

[15] Dengan kewenangan yang khusus diberikan oleh UUD 1945, maka Perubahan Ketiga yang terjadi pada 2001 telah menciptakan pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan yang memungkinkan adanya proses saling mengawasi dan saling mengimbangi di antara cabang-cabang kekuasaan negara yang ada, yang lazim disebut mekanisme *checks and balances*. Maruarar Siahaan, *UUD 1945 Konstitusi Yang Hidup*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 49.

cacat prosedural, tetapi demi asas kemanfaatan maka dalam amar tidak dinyatakan UU MA bertentangan dengan UUD 1945. MK juga berpendapat, UU MA secara materiil tidak menimbulkan persoalan hukum sehingga pembatalan UU MA tidak seharusnya dilakukan.[16]

Jika suatu undang-undang yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, baik dalam pengujian formil maupun pengujian materiil, akan timbul suatu akibat hukum. Secara konstitusional, apabila MK menyatakan pembentukan suatu undang-undang bertentangan dengan ketentuan UUD 1945, yang artinya undang-undang itu terbukti cacat formil, maka akibat hukumnya ialah pembatalan undang-undang secara keseluruhan.[17] Sementara, pengujian materiil sangat jarang membatalkan sebuah undang-undang secara keseluruhan, melainkan hanya menyatakan sebagian pasal, ayat, atau frasa bertentangan dengan UUD 1945.[18] Oleh karena itu, dalam memutus perkara pengujian UU MA, penggunaan asas kemanfaatan oleh MK memberikan anggapan, materi muatan undang-undang lebih penting daripada ketentuan formil undang-undang. Padahal kedua jenis pengujian undang-undang tersebut harus dipandang sama, mengingat tujuan yang hendak dicapai melalui keduanya dalam rangka menjaga konstitusionalitas suatu undang-undang sama-sama penting dan memberikan konsekuensi hukum yang berdampak luas pula.

Kedua, berkenaan dengan ketentuan dalam UUD 1945 yang dijadikan sebagai landasan konstitusional pengujian undang-undang atau biasa disebut dengan batu uji. Pasal 22A UUD 1945 menyatakan "ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan Undang-Undang diatur dengan undang-undang."[19] Secara tidak langsung, UUD 1945 menyerahkan kewenangan kepada Legislatif untuk mengatur ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang.[20] MK melakukan pengujian formil undang-undang tidak terbatas pada ketentuan dalam kosntitusi, melainkan juga mengacu pada ketentuan-ketentuan di luar konstitusi, seperti Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Undang-

---

[16] Putusan Mahkamah Konstitusi No. 27/PUU-VII/2009, *Pengujian Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung,* pemohon: Asfinawati, dkk, 16 Juni 2009, hlm. 93-94.
[17] Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Ps. 51A ayat (4).
[18] *Id,* Ps. 51A ayat (5).
[19] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ps. 22A.
[20] *Id.*

Undang No. 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019).

Pada pelaksanaannya, undang-undang tersebut mendelegasikan pengaturan lebih lanjut melalui peraturan tata tertib yang berlaku pada masing-masing lembaga yang terlibat dalam pembentukan undang-undang.[21] Selain mengacu pada pengaturan tata tertib, pengujian formil dapat menggunakan tolok ukur asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Batasan pada ketentuan tolok ukur ini tidak diatur secara jelas dalam UUD 1945, Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang MK (UU MK), maupun Peraturan MK No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi (PMK 06/PMK/2005). Karena itu timbul pertanyaan: sejauh mana konstitusi ditafsirkan serta sejauh mana pula aturan-aturan di luar konstitusi digunakan sebagai landasan atau batu uji pada pengujian formil oleh MK?

Berdasarkan paparan di atas, perlu ada penelitian lebih lanjut mengenai hakikat dan tujuan dari mekanisme pengujian formil, dan melihat bagaimana pelaksanaan pengujian formil oleh MK. Penelitian ini juga penting untuk membongkar, apa yang menyebabkan amar putusan yang mengabulkan permohonan pengujian formil undang-undang sejak 2013 hingga kini masih menetap di angka nol, bagaimana proses legislasi dilaksanakan oleh DPR dan Presiden sebagai pembentuk undang-undang, dan bagaimana penyimpangan pada praktik legislasi tersebut menjadi salah satu faktor penghambat dalam pengujian formil yang dilakukan oleh MK.

1. 2. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang di atas, pertanyaan kunci dalam penelitian ini adalah:

1. Gagasan apa yang sebenarnya melahirkan konsep pengujian undang-undang secara formil terhadap undang-undang dasar?

---

[21] Mahkamah memberikan argumentasi hukumnya dalam Putusan MK No. 27/PUU-VII/2009 yang menyatakan bahwa; *"...sejak Putusan No. 001-021-022/PUU-I/2003, Mahkamah berpendapat Peraturan Tata tertib DPR RI No.08/DPR RI/2005 adalah merupakan bagian yang sangat penting dalam perkara a quo untuk melakukan pengujian formil UU No. 3 Tahun 2009 terhadap UUD 1945, karena hanya berdasarkan Peraturan Tata Tertib tersebut dapat ditentukan apakah DPR telah memberikan persetujuan terhadap RUU yang dibahasnya sebagai syarat pembentukan Undang-undang yang diharuskan oleh UUD 1945."* Putusan Mahkamah Konstitusi No. 27/PUU-VII/2009. *Pengujian Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung*. Pemohon: Asfinawati, dkk.. 16 Juni 2009. hlm. 82-83.

a. Bagaimana latar belakang lahirnya pengujian formil undang-undang terhadap undang- undang dasar di Indonesia?
b. Apa tujuan adanya pengujian formil undang-undang terhadap undang-undang dasar dan apa urgensi dari pemisahan ketentuan pengujian formil dan pengujian materiil dalam pengujian undang-undang di Indonesia?
c. Bagaimana hakikat hubungan antara pembentukan undang-undang dengan pengujian undang-undang di Indonesia?

2. Bagaimana pelaksanaan kewenangan MK dalam melakukan pengujian formil undang-undang terhadap undang-undang dasar?
    a. Apa saja yang menjadi argumentasi MK dalam memutus perkara pengujian formil undang-undang terhadap undang-undang dasar?
    b. Bagaimana perkembangan praktik pengujian formil baik secara teori maupun pelaksanaannya di negara lain?

1. 3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk membahas pengujian formil undang-undang terhadap UUD 1945. Pembahasan dimulai dengan terlebih dahulu menelaah latar belakang dan tujuan awal atau *original intent* yang secara konseptual melahirkan gagasan adanya konsep pengujian undang-undang secara formil. Selanjutnya, penelitian ini menganalisis bagaimana pelaksanaan kewenangan MK dalam melakukan pengujian formil hingga saat ini, agar dapat menilai apakah tujuan dari kewenangan tersebut telah tercapai atau tidak. Kemudian, penelitian ini juga diarahkan agar dapat menilai bagaimana seharusnya pengaturan tentang pengujian formil undang-undang terhadap UUD 1945 dirumuskan dalam aturan hukum di Indonesia.

1. 4. Kerangka Teori

a. Hierarki Norma

Kepastian hukum dan kesesuaian materi antar undang-undang perlu dijaga dengan mengatur kebebasan pembentuk undang-undang untuk memilih materi yang akan dijadikan undang-undang. Untuk menjamin agar dua atau lebih undang-undang tidak mengatur hal yang sama secara berbeda maka disepakati norma tertentu yang akan menjadi acuan atau dasar. Hans Kelsen menyebutnya sebagai

teori hierarki atau jenjang norma (*stufenbau theory*), sementara Hans Nawiasky menyebutnya dengan teori hierarki jenjang norma hukum (*die theorie nom stufenordnung der rechtsnormen*).[22] Teori hierarki norma diurutkan dengan tatanan sebagai berikut.

1. norma fundamental negara (*staatsfundamental norm*);
2. aturan-aturan dasar negara atau aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*);
3. undang-undang (*formell gesetz*); dan
4. peraturan pelaksana serta peraturan otonom (*verordnung autonome satzung*).[23]

Gagasan tersebut pada pokoknya menyatakan bahwa suatu norma hukum yang lebih rendah dalam pembentukannya harus mengacu pada norma hukum yang lebih tinggi. Dengan kata lain, norma hukum yang lebih tinggi menjadi acuan atau dasar bagi pembentukan norma yang lebih rendah. Semakin tinggi posisi suatu norma maka sifatnya akan lebih abstrak, sementara norma yang semakin rendah bersifat semakin teknis.[24] Saat ini susunan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia adalah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Selanjutnya disebut UU P3).[25]

Apabila menggunakan cara pandang Hans Nawiasky, dalam sistem hukum Indonesia, Pancasila yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 merupakan

---

[22] Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan,* cetakan ke-6 (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 41-44.

[23] *Id.,* hlm.45.

[24] *Id.,* hlm. 41-47.

[25] Sejak kemerdekaan Indonesia, susunan hierarki peraturan perundang-undangan yang merupakan bagian dalam sistem norma hukum Indonesia setidaknya sudah mengalami empat kali perubahan susunan dalam produk hukum. diawali dengan ketentuan dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia yang diubah dengan Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan yang mereduksi Peraturan Menteri dan Instruksi Menteri dari susunan, serta memasukan Peraturan Daerah sebagai penggantinya. Perubahan ketiga ditandai dengan lahirnya Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 yang mengganti Keputusan Presiden menjadi Peraturan Presiden, dan mengelompokan Peraturan Daerah menjadi tiga jenis, yakni Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, serta Peraturan Desa/Peraturan Setingkat. Sebagai perubahan keempat, saat ini susunan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia adalah ketentuan yang tertuang dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang *a quo* mengatur bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut: a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c) Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d) Peraturan Pemerintah; e) Peraturan Presiden; f) Peraturan Daerah Provinsi; g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

norma fundamental negara sebagai norma hukum tertinggi yang menjadi dasar pembentukan aturan-aturan dasar negara atau aturan pokok negara (staatsgrundgesetz) berupa Batang Tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diikuti dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR), serta hukum dasar tidak tertulis atau konvensi ketatanegaraan.[26]

b. Pembentukan Undang-Undang

Peraturan perundang-undangan yang baik yaitu, suatu peraturan perundang-undangan yang memiliki dasar atau landasan yang disebut dengan *Grundnorm*. Menurut I.C. Van Der Vlies sebagaimana dikutip oleh Maria Farida, asas dalam menyusun peraturan perundang-undangan yang baik dibagi menjadi dua klasifikasi, yaitu asas-asas yang formal dan asas-asas yang material.[27] Asas-asas formal meliputi asas tujuan yang jelas, asas perlunya pengaturan, asas organ atau lembaga yang tepat, asas materi muatan yang tepat, asas dapat dilaksanakan, dan asas dapat dikenali. Sedangkan yang termasuk ke dalam asas-asas materiil yaitu, asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara, asas sesuai dengan hukum dasar negara, asas sesuai dengan prinsip negara berdasarkan hukum, dan asas sesuai dengan prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi.

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus mengutamakan kejelasan tujuan, dalam arti tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan harus jelas, memenuhi keinginan masyarakat agar dapat menciptakan kepastian yang berkeadilan sehingga memberikan manfaat bagi seluruh rakyat Indonesia. Secara konsep, lembaga atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan harus merupakan lembaga yang berwenang dan diakui secara demokratis oleh masyarakat. Pembentukan peraturan perundang-undangan harus menyesuaikan antara jenis, hierarki, dan materi muatan serta asas yang sesuai dengan dasar

---

[26] Maria Farida Indrati Soeprapto, *supra note* 22, hlm. 39-40.

[27] Menurut I.C. Van Der Vlies, asas-asas formal meliputi: 1) asas tujuan yang jelas (*beginsel van duideleijke doelstelling)*; 2) asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan)*; 3) asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel)*; 4) asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid)*; dan 5) asas konsensus (*het beginsel van consensus)*. Sedangkan asas-asas materiil antara lain meliputi: 1) asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek)*; 2) asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid)*; 3) asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel)*; 4) asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel)*; 5) asas pelaksanakan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtbedeling).* Dalam Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2010) hlm. 228-234.

pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain itu, peraturan perundang-undangan dibentuk harus berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi: kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat dan kesesuaian antara jenis, hierarki serta materi muatan yang dapat dilaksanakan dan kedayagunaan serta kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan.[28]

Berdasarkan ketentuan Pasal 22A UUD 1945 dan Putusan MK No. 27/PUU-VII/2009, ketentuan membentuk undang-undang yang mengalir dari delegasi kewenangan menurut konstitusi juga termasuk sebagai ketentuan untuk membentuk undang-undang. Dengan demikian, selain ketentuan dalam UUD 1945, ketentuan pembentukan undang-undang termasuk juga ketentuan yang terdapat dalam:

a) undang-undang (undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dan undang-undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD);
b) tata tertib produk lembaga negara (Tatib DPR dan Tatib DPD); dan
c) peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme atau formil-prosedural pembentukan undang-undang.[29]

c. Pengujian Norma

Pengujian norma merupakan hal yang berkaitan erat dengan konsep hukum dasar (*fundamental law*) dan hukum derajat tinggi (*supreme law*). Dari sudut pandang ini, dasar tujuan dari pengujian norma adalah melindungi konstitusi dari pelanggaran atau penyimpangan yang mungkin dilakukan oleh badan legislatif atau tindakan-tindakan eksekutif. Pengujian norma hanya relevan jika dipenuhi dua syarat. *Pertama*, harus terdapat konstitusi tertulis yang dianggap sebagai hukum dan mempunyai kedudukan sebagai hukum tertinggi. *Kedua*, konstitusi tertulis itu

---

[28] *Id.,* hlm. 234.
[29] Putusan Mahkamah Konstitusi No. 27/PUU-VII/2009. *Pengujian Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung*. Pemohon: Asfinawati, dkk., 16 Juni 2009, hlm. 82-83.

harus bersifat kaku (*rigid*), atau hanya dapat diubah melalui tata cara khusus yang berbeda dengan cara mengubah undang-undang.[30]

Amerika Serikat, sebagai negara *common law*, pengadilan memiliki wewenang untuk membatalkan setiap tindakan pemerintah apabila bertentangan dengan konstitusi melalui mekanisme *judicial review*. Gagasan *judicial review* dicetuskan oleh John Marshall dan menjadi salah satu cara untuk menjamin hak-hak kenegaraan yang dimiliki oleh warga negara dalam ranah yang bersinggungan dengan kekuasaan pembentukan peraturan perundang-undangan oleh pembentuk undang-undang.[31] Sementara itu, di negara *civil law*, pengujian norma dikenal dengan istilah *toetsingsrecht*.[32] Menurut Zainal Arifin Hoesein, sebagaimana dikutip oleh Ali Marwan Hsb., *toetsingsrecht* memiliki pengertian yang cukup luas, sehingga peristilahan yang muncul pun tergantung pada subjek dan objek dalam pengujian tersebut.[33] Meski begitu, *toetsingsrecht* hanya dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan dan tidak diberlakukan untuk menilai tindakan administrasi negara. Istilah *toetsingsrecht* berbeda dengan *judicial review*. Walaupun tujuannya sama, yakni sebagai kontrol kinerja parlemen, tetapi dalam perkembangannya, *judicial review* dan toetsingsrecht dilaksanakan dengan cara yang berbeda.[34]

Seiring perkembangan praktik kenegaraan, muncul pandangan yang lebih spesifik dan mengelaborasi konsep *judicial review*. Misalnya, Jimly Asshiddiqie membedakan antara '*judicial review*' dan '*constitutional review*' karena dua alasan. *Pertama*, *constitutional review* bukan hanya dilakukan oleh kekuasaan kehakiman, karena bisa jadi dalam bentuk *legislatif review* jika dilaksanakan oleh

---

[30] Ali Marwan Hsb., *Konsep Judicial Review dan Pelembagaannya di Berbagai Negara* (Malang: Setara Press, 2017) hlm. 2.

[31] Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 292-294.

[32] Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingsrecht) yang Dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia,* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2006), hlm. 5.

[33] Apabila pengujian dilakukan oleh lembaga yudisial maka akan dinamakan *judicial review*, dan akan dinamakan dengan *legislative review* apabila hak uji digunakan oleh lembaga legislatif. Begitu pula apabila dilakukan oleh eksekutif maka hak tersebut disebut dengan *executive review*. Jika objek yang diujikan tersebut adalah rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tetapi belum disahkan sebagaimana mestinya, maka hal itu disebut *preview.* Sedangkan jika objeknya merupakan undang-undang atau setelah terjadinya tindakan atau perbuatan oleh pemerintah, yang disebut *review*. Dalam Fatmawati, *supra note* 32, hlm. 4-5.

[34] Ni'matul Huda, "Urgensi *Judicial Review* dalam Tata Hukum Indonesia," dalam Jurnal Hukum No. 1 Vol. 15 Januari 2008 101-120, Yogyakarta, 2008, hlm. 101-102.

kekuasaan legislatif atau bisa jadi berbentuk *executive review* jika dilakukan oleh kekuasaan eksekutif. Kedua, *judicial review* punya dimensi objek yang jauh lebih luas dari *constitutional review* karena bisa jadi menguji suatu perangkat aturan yang bukan hanya sekadar pengujian terhadap konstitusi, tapi juga peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari konstitusi.[35]

Pengujian konstitusionalitas undang-undang (*constitutional review*) adalah pengujian mengenai nilai konstitusionalitas undang-undang itu, baik dari segi formil atau materiil. Menurut Jimly Asshiddiqie, berdasarkan objek yang diuji, pengujian undang-undang terbagi menjadi dua jenis, yaitu pengujian materiil dan pengujian formil.[36] Pengujian materiil merupakan pengujian atas materi muatan undang-undang, sedangkan pengujian formil tidak hanya menyangkut proses pembentukan undang-undang dalam arti sempit, melainkan mencakup pula pengujian mengenai aspek bentuk undang-undang serta pemberlakuannya.[37]

Pengujian undang-undang disebut sebagai pengujian konstitusionalitas karena menggunakan konstitusi sebagai batu ujinya. Konstitusionalitas tidak hanya terbatas pada apa yang tertulis dalam naskah undang-undang dasar, karena itu, dalam Penjelasan UUD 1945, terdapat uraian yang menyatakan undang-undang dasar hanyalah sebagian dari konstitusi tertulis. Di samping konstitusi tertulis, masih ada konstitusi tidak tertulis, yaitu berupa nilai-nilai yang hidup dalam praktik ketatanegaraan.[38] Oleh karena itu, pada tingkat pertama, pengujian konstitusionalitas harus dibedakan dari pengujian legalitas. MK melakukan

---

[35] Maksud Jimly Asshiddiqie, bahwa ketika pengujian dilakukan untuk mengukur tingkat konstitusionalitas suatu peraturan, maka hal itu sebaiknya disebut secara lebih spesifik sebagai *constitutional review.* Hal yang berbeda dengan pengujian suatu aturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, karena hal ini tidak dapat disebut sebagai *constitutional review.* Dalam Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 2-3.

[36] Jimly Asshiddiqie, *supra note* 10, hlm. 62.

[37] *Id.*

[38] Menurut Jimly Asshiddiqie, untuk menilai atau menguji konstitusionalitas suatu undang-undang, dapat digunakan beberapa alat pengukur atau penilai, yaitu: 1) naskah undang-undang dasar yang resmi tertulis; 2) dokumen-dokumen tertulis yang terkait erat dengan naskah undang-undang dasar itu, seperti risalah-risalah, keputusan dan ketetapan MPR, undang-undang tertentu, peraturan tata tertib (ketentuan non-konstitusi), dan lain-lain; 3) nilai-nilai konstitusi yang hidup dalam praktik ketatanegaraan yang telah dianggap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keharusan dan kebiasaan dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara; dan nilai-nilai yang hidup dalam kesadaran kognitif rakyat serta kenyataan perilaku politik dan hukum warga negara yang dianggap sebagai kebiasaan dan keharusan-keharusan yang ideal dalam peri-kehidupan berbangsa dan bernegara. *Id.,* hlm. 7-8.

pengujian konstitusionalitas, sedangkan Mahkamah Agung (MA) melakukan pengujian legalitas.[39]

Pengujian atas proses pembentukan undang-undang dapat digolongkan sebagai pengujian formil, karena bukan menyangkut isi undang-undang. Menurut Jimly Asshiddiqie, pengujian formil tersebut tidak hanya menyangkut proses pembentukan undang-undang dalam arti sempit, melainkan mencakup pengertian yang lebih luas.[40] Pengujian formil mencakup juga pengujian mengenai aspek bentuk undang-undang itu ditetapkan dalam bentuk yang tepat (*appropriate form*), oleh institusi yang tepat (*appropriate institution*), dan menurut prosedur yang tepat (*appropriate procedure*). Jika dijabarkan, dari ketiga kriteria itu, pengujian formil dapat mencakup:

1. pengujian atas pelaksanaan tata cara atau prosedur pembentukan undang-undang, baik dalam pembahasan maupun dalam pengambilan keputusan atas rancangan suatu undang-undang menjadi undang-undang;
2. pengujian atas bentuk, format, atau struktur undang-undang;
3. pengujian yang berkenaan dengan keberwenangan lembaga yang mengambil keputusan dalam proses pembentukan undang-undang; dan
4. pengujian atas hal-hal lain yang tidak termasuk pengujian materiil.[41]

1. 5. Metodologi

Penelitian ini dilakukan dengan metode penelitian normatif yang bersifat deskriptif analitis dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan

---

[39] Jimly Asshiddiqie, *supra note* 10, hlm. 5-6.

[40] Pengujian formil adalah pengujian undang-undang yang berkenaan dengan proses pembentukan undang-undang dan hal-hal yang tidak termasuk pengujian materiil." Khusus dalam pengujian formil undang-undang terhadap UUD yang secara prinsip mengadili fakta/peristiwa hukum pembentukan undang-undang terhadap prosedur pembentukan undang, Pasal 51A ayat (4) huruf b Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang selanjutnya disebut UU MK mengatur bahwa: 1) Dalam hal Permohonan pengujian berupa Permohonan pengujian formil, hal yang dimohonkan untuk diputus dalam Permohonan pengujian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (1) huruf c meliputi: … b.menyatakan bahwa pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 6/PMK/2005 tentang Hukum Acara Pengujian Undang-Undang, Ps. 4 ayat (3).

[41] Jimly Asshiddiqie, *supra note* 35, hlm. 8-11.

dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian.[42] Selain itu, penelitian ini dilakukan dengan cara pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. Penelitian mengkaji peraturan yang menjadi rujukan pada pengujian formil undang-undang terhadap UUD 1945 di MK serta menelaah pelaksanaan atas peraturan tersebut dengan melihat dari putusan-putusan pengadilan yang ada. Data hukum primer terdiri atas peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan sebagaimana berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
3. Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
4. Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
5. Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara pada Perkara Pengujian Undang-Undang
6. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 27/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
7. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 79/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
8. Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia

Sedangkan data hukum sekunder yang digunakan meliputi berbagai publikasi yang berkaitan dengan hukum yang merupakan dokumen tidak resmi seperti buku-buku teks (termasuk skripsi, dan disertasi), kamus-kamus hukum, risalah-risalah rapat di lembaga negara terkait, dan jurnal-jurnal.[43]

Kemudian, pengumpulan data-data tersebut dilakukan dengan cara studi kepustakaan maupun wawancara. Wawancara dilakukan kepada narasumber yang

---

[42] Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm. 105.
[43] *Id.,* hlm. 54.

berpengalaman dan berpengetahuan sesuai dengan topik yang diangkat pada penelitian ini, antara lain:

1. Feri Amsari, S.H., M.H., LL.M. Direktur Pusat Studi Konstitusi (PuSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, sebagai pemohon pada pengujian formil Undang-Undang No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap UUD 1945 di MK. Narasumber merupakan pemohon dalam perkara pengujian formil membahas proses pengajuan permohonan pengujian formil undang-undang oleh MK dan juga membahas perihal kendala-kendala yang dihadapi dalam permohonan tersebut.
2. Prof. Dr. Maria Farida Indrati, S.H., M.H. sebagai mantan Hakim Konstitusi Periode 2008-2013 dan Periode 2013-2018. Wawancara dengan Hakim Konstitusi dilakukan untuk menggali lebih dalam terkait latar belakang perumusan konsep pengujian formil, menggali informasi tentang pandangan hakim dan kendala apa yang dihadapi MK ketika menguji permohonan perkara pengujian formil undang-undang yang hingga saat ini belum ada satu putusan permohonan pengujian formil undang-undang yang dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi.

1. 6. Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi dengan judul "Praktik Pengujian Formil Undang-Undang Terhadap Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi" ini disusun berdasarkan sistematika penulisan sebagai berikut.

BAB 1 - Pendahuluan

Pada Bab 1 memuat latar belakang permasalahan yang menjadi kajian awal perumusan topik penelitian. Dari latar belakang, kemudian dirumuskan pertanyaan-pertanyaan penelitian yang sejalan dengan tujuan penelitian. Sebagai landasan berpikir, Bab ini memuat kerangka konseptual tentang konsep pembentukan undang-undang, konsep hierarki perundang-undangan, hingga konsep pengujian norma. Terakhir, bab ini juga memuat metodologi penelitian yang digunakan dalam menyusun penelitian ini, dan ditutup dengan sistematika penulisan

BAB 2 - Latar Belakang Gagasan Pengujian Formil Undang-Undang Terhadap di Indonesia

Bab 2 menjelaskan perihal konsep pengujian undang-undang oleh MK di Indonesia dengan merujuk pada peraturan perundang-undangan serta putusan pengadilan yang berkaitan dan berlaku. Rumusan bab 2 disusun sebagai berikut.

1. Urgensi pengujian formil undang-undang terhadap undang-undang dasar
2. Hakikat pengujian formil undang-undang terhadap undang-undang dasar dalam aspek negara hukum
3. Hubungan antara pembentukan undang-undang dengan pengujian undang-undang

BAB 3 - Perkembangan Praktik Pengujian Formil Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar

Bab 3 menjelaskan bagaimana praktik pengujian undang-undang oleh MK di Indonesia selama ini dilakukan dengan menganalisis putusan MK tentang pengujian formil undang-undang. Rumusan bab 2 disusun sebagai berikut.

1. Analisis putusan Mahkamah Konstitusi perkara pengujian formil undang-undang terhadap undang-undang dasar
2. Perkembangan praktik legislasi di Indonesia
3. Perkembangan praktik pengujian formil undang-undang di negara lain

BAB 4 - Penutup

Bab ini memuat kesimpulan yang merupakan jawaban atas pokok permasalahan dilengkapi dengan rekomendasi berkenaan dengan pokok permasalahan yang ditemukan saat pelaksanaan ketentuan terkait pengujian formil undang-undang, dengan rekomendasi yang bersifat spesifik dan dapat dilaksanakan.