

TINJAUAN YURIDIS PENGUJIAN FORMIL UNDANG-UNDANG DI MAHKAMAH KONSTITUSI

Moza Dela Fudika/Ellydar Chaidir/Abdul Hadi Anshary/Heni Susanti

mozadelafudika@law.uir.ac.id/ellydar@law.uir.ac.id
/hadi@law.uir.ac.id/ heni@law.uir.ac.id

Fakultas Hukum Universitas Islam Riau

Abstract

One of the powers of the Constitutional Court is to carry out legal review of the 1945 Constitution. This review consists of formal review and material review. In implementing the authority for formal review, not a single request for formal review has been granted by the Constitutional Court. One of the problems, if viewed from a normative perspective, is that the touchstone for the implementation of judicial review is the law, not the 1945 Constitution as intended in the provisions of Article 24C paragraph (1) of the 1945 Constitution.

Keywords: *Formal Testing; Constitution; Constitutional Court*

1. Pendahuluan

Pengujian sebuah peraturan perundang-undangan di Indonesia, kewenangannya terdistribusi ke berbagai lembaga. Terdapat banyak lembaga yang menyelenggarakan fungsi tersebut. Salah satu bentuk pengujian peraturan perundang-undangan adalah pengujian terhadap undang-undang. Pengujian terhadap jenis undang-undang dikenal dua model atau istilah dalam beberapa teori dan konsepsi. Seperti yang tertulis dalam bukunya Jimly Asshiddiqie bahwa pengujian undang-undang oleh mahkamah dibedakan antara *judicial review* dan *yudicial preview*. (Jimly Asshiddiqie, 2006).

Dalam kurun waktu 13 (tiga belas) tahun ini, khususnya sejak berdirinya Mahkamah Konstitusi (MK) pada tahun 2003, pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar (judicial review) merupakan suatu hal yang lazim yang terjadi di Indonesia. Dalam perspektif ketatanegaraan Indonesia, pengujian peraturan perundang-undangan telah diperkenalkan sejak tahun 1970, yakni melalui Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dimana kewenangannya diletakkan pada Mahkamah Agung (MA) dengan kekuasaan dan

kewenangan yang terbatas. Terbatasnya kekuasaan dan kewenangan MA untuk melakukan pengujian tersebut dapat dipahami karena sistem politik termasuk di dalamnya penyelenggaraan pemerintahan dalam kurun waktu (1970-1998) dilakukan dengan pendekatan otoritarian. Namun dalam kurun waktu tersebut, pengujian peraturan perundang-undangan dalam perspektif pembagian kekuasaan yang dianut oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), tidak mengenal pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar melainkan pengujian peraturan di bawah undang-undang. (Zainal Arifin Hoesein, 2009)

Dalam sisi teori dan praktik, terdapat dua sistem pengujian konstusionalitas undang-undang terhadap UUD NRI yakni pengujian secara formil ataupun materiil. Dalam teori pengujian (*toetsing*), terdapat perbedaan antara pengujian materiil (*materiil toetsing*) dan pengujian formil (*formelee toetsing*). Dalam pengujian materiil, objek pengujian lebih menekankan pada aspek materi muatan undang-undang. Apakah terdapat konten dalam undang-undang yang secara materi bertentangan dengan norma yang terdapat dalam konstitusi. Artinya, jika pengujian tersebut terkait materi muatan undang-undang,

maka hal tersebut disebut dengan pengujian materiil. Sedangkan dalam pengujian formil adalah objek pengujiannya terkait prosedur pembentukan undang-undang sebagai suatu produk hukum.

Jika dilihat antara pengujian formil dan pengujian materiil, yang paling terasa konsekuensinya adalah undang-undang yang terbukti cacat formil, karena dengan dikabulkannya pengujian formil atas suatu undang-undang maka akan berdampak pada pembatalan sebuah undang-undang secara keseluruhan. Sementara pengujian materiil tidak akan membatalkan sebuah undang-undang secara keseluruhan, hanya menyatakan sebagian Bagian, Pasal, ayat, atau frasa yang bertentangan dengan UUD 1945.

Pengujian dari sisi formil adalah motede untuk melihat dan meninjau sejauh mana ketaatan para pembentuk undang-undang dalam melakukan proses pembentukan perundang-undangan. Apakah terdapat tertib prosedur yang dihilangkan dan terdapat beberapa tahapan yang tidak dilalui sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan data kuantitatif, dihitung dari segi frekuensi pengujian undang-undang selama 2003-2022, MK telah melakukan judicial review sebanyak 1740 (seribu tujuh ratus empat puluh) undang-undang.

(Rekapitulasi Putusan Mahkamah Konstitusi, 2022).

Dari jumlah pengujian undang-undang tersebut, tidak terdapat satu putusan yang mengabulkan pengujian undang-undang secara formil yang diajukan oleh pemohon. Hal ini menarik untuk dikaji karena secara teoritis jelas bahwa pengujian secara formil diperkenankan untuk diajukan kepada MK.

Namun, salah satu hal yang paling menarik dibalik alasan tidak dikabulkannya pengujian tersebut adalah dikarenakan dalam pengujian formil ini batu uji Majelis hakim MK dalam melakukan pengujian adalah justru Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dimana jika ditelaah kembali secara norma menurut ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 kewenangan Mahkamah Konstitusi salah satunya adalah melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. Sementara dalam pengujian formil sebuah undang-undang, yang menjadi batu uji bukanlah UUD 1945, hal ini dikarenakan prosedur pembentukan undang-undang secara eksplisit tidak diatur dalam UUD 1945 melainkan diatur melalui undang-undang. Maka hal tersebut merupakan sebuah kekeliruan yang sangat fatal secara norma apabila pengujian undang-undang secara

formil menjadikan undang-undang sebagai batu uji.

2. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan di dalam penulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu: mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat, dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Penelitian hukum normatif atau kepastakaan mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi, perbandingan hukum dan sejarah hukum.

Di dalam penelitian ini teknik pengumpulan data yang dipergunakan melalui studi kepustakaan. Diketahui penelitian hukum normatif dibatasi pada penggunaan studi dokumen atau bahan pustaka saja yaitu pada data hukum sekunder. Pengumpulan data tersebut dilakukan dengan mempelajari data mengenai hal-hal yang berupa catatan, transkrip, surat kabar dan pandangan-pandangan yang relevan dengan pokok masalah dan sumber-sumber referensi umum (buku literatur) serta referensi khusus (dokumen) yang secara langsung disesuaikan dengan masalah yang dibahas.

Setelah data dan bahan hukum dikumpulkan, dilakukan pengolahan data, yaitu mengolah data sedemikian rupa sehingga data tersusun secara runtut dan sistematis ke dalam

kelas-kelas dari gejala-gejala yang sama atau yang dianggap sama, sehingga memudahkan peneliti dalam melakukan analisis. Pengolahan data seperti itu disebut sebagai klasifikasi. Teknik analisis data yang digunakan adalah metode analisis deskriptif. Dalam analisis yang bersifat deskriptif ini, peneliti memberikan gambaran atau paparan atas subyek dan obyek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang diperolehnya. Dalam penelitian hukum normatif, pengolahan dan bahan hukum berwujud kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap data dan bahan hukum tertulis dengan cara melakukan seleksi data sekunder dilanjutkan dengan kualifikasi dan menyusun data hasil penelitian tersebut secara sistematis dan logis.

3. Pembahasan

Menguat asumsi bahwa kegagalan uji formil selama ini disebabkan karena prosedur pembentukan undang-undang tidak memiliki titik koordinat yang jelas dalam UUD. Dalam hal ini pemetaan perlu dilakukan untuk melihat persebaran norma hukum positif yang memiliki relevansi dalam *due process of law making*.

Dalam *theoretical framework* yang dibangun oleh Rubinfeld, ada tiga pendekatan fundamental dalam memahami dan mengimplementasikan teks konstitusi yakni doktrin, legitimasi, dan interpretasi. Doktrin

meliputi konsep dan bekerjanya instrumen hukum. Legitimasi meliputi landasan kewenangan yang diberikan oleh konstitusi secara tekstual maupun kontekstual. Interpretasi meliputi metode atau cara hakim dalam menyelesaikan konflik kepentingan yang lahir akibat bekerjanya norma hukum. (Rubinfeld, 2020)

Pengujian formil merupakan landasan bekerjanya pengujian materil yang bersifat interdeterminan dan tidak bergerak secara diametral. Ada tiga hal yang menjadi alasan penting kebutuhan faktual uji formil di MK, yaitu:

1. Konsepsi pengujian;
2. perkembangan demokrasi; dan
3. kebutuhan praktis;

Pertama, konsepsi pengujian. Pengujian konstusionalitas UU dapat dilakukan dalam dua pola yaitu, jika aktivitas proses politik dalam pembentukan undang-undang dianggap bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan jika isi atau materi muatan ayat, pasal, dan atau bagian dari UU bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Dua pola di atas melahirkan konsekuensi yang berbeda. Jika pengujian formil dikabulkan maka seluruh UU tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

Kedua, Perkembangan demokrasi. Konstitusi dibutuhkan guna memastikan proses

politik berjalan sesuai dengan asas dan ketentuan norma. Suprastruktur politik bisa saja menjadi alat untuk memaksakan atau mengendalikan kehendak pembentuk UU. Selain soal prosedur hukum formal, legitimasi dan efektivitas merupakan indikator validitas sebuah UU. Konstitusi tidak selamanya memberikan jaminan atas stabilitas demokrasi. Tetapi berdasarkan tradisi kenegaraan, supremasi hukum didesain untuk mencegah pemimpin untuk menyalahgunakan kekuasaan.

Ketiga, kebutuhan praktis. Perkembangan legislasi saat ini merefleksikan kekhawatiran publik atas sejumlah undang-undang yang dibentuk dengan mengabaikan aspek prosedur formil undang-undang. Ketika aspek prosedur itu dilanggar maka lembaga siapa yang dapat melakukan koreksi atas kinerja legislasi pemerintah (Rishan, 2021).

Pada dasarnya, uji formil merupakan instrumen hukum untuk menjaga agar prosedur pembentukan sebuah UU tidak dilakukan dengan kehendak bebas para pembentuknya. Harapannya, melalui mekanisme ini publik mendapatkan garansi bahwa UU yang dilahirkan berlangsung secara akuntabel, partisipatif, dan transparan. Pengujian formil di MK, yang paling terasa konsekuensinya adalah UU yang terbukti cacat formil, karena dengan dikabulkannya pengujian formil atas suatu UU

maka akan berdampak pada pembatalan sebuah UU secara keseluruhan.

Dalam kerangka doktriner, rasanya tidak perlu lagi menafikkan pentingnya *due process of law making*. Hal itu diakui oleh Thusnet yang menyatakan daya kepentingan politik pembentukan undang-undang merupakan hal yang sangat kompleks. Interaksi politik sangat rentan mengabaikan prosedur dan mengakomodir norma yang inkonstitusional. Kepentingan mayoritas akan menjadi simbol kekuatan dalam pengambilan keputusan politik parlemen. Pada titik ini fungsi *judicial review* hadir untuk melindungi kelompok minoritas yang hak-haknya dilanggar baik dari segi proses pembentukan maupun materi muatan undang-undang. Oleh karenanya validitas sebuah undang-undang hanya dapat dibenarkan jika memenuhi syarat prosedur, moral politik, proses yang rasional dan manfaat bagi warga negara. (Gerhard van der Schyff, 2010).

Sementara bagi MK sendiri, legitimasi uji formil telah diakomodir melalui ketentuan peraturan perundang-undangan dan jurisprudensi mahkamah. Sekarang tinggal merumuskan metode dan pendekatan yang akan digunakan dalam aktivitas uji formil undang-undang di MK. Kenyataan yang harus diterima ialah prosedur pembentukan undang-undang tidak diatur secara eksplisit dalam UUD. Namun perlu diingat, pada dasarnya

konstitusi merefleksikan watak kontekstual. Sifat supel dan luwes itu dimaksudkan agar konstitusi mampu tumbuh dan beradaptasi dengan perubahan social.(David A. Strauss, 2011).

Jika dilihat dari berbagai data yang ada, gagalnya pengujian formil di MK disebabkan beberapa faktor. Pertama, permohonan pada uji formil masih bergantung pada interpretasi hakim. Jika diamati, terdapat pembelahan poradimatik yang sangat jauh berbeda. Hal itu tergambar dari beberapa putusan MK atas perkara yang tergelar. Kedua, secara tidak profesional, terdapat pola delegasi kewenangan dari pembentuk undang-undang kepada lembaga penerima delegasi dalam pembentukan peraturan pelaksana dan ketiga, lemahnya kualitas pembuktian yang disajikan oleh pemohon.(Rishan, 2021)

Dari beberapa faktor tersebut menunjukkan bahwa pengujian formil di siklus perkara di MK belum menjadi konsentrasi yang mendapat perhatian cukup. Padahal, keabsahan sebuah peraturan perundang-undangan juga dipengaruhi oleh aspek prosedural pembentukan peraturan perundang-undangan. Jika suatu peraturan-perundangan cacat prosedur, harusnya ia tidak memiliki legitimasi sohih dan dalam hal ini MK perlu melihat sebagai bagian dari pengawal konstitusi.

Sulistiyowati Irianto dalam pandangannya menyebut hakim bukanlah kaca yang secara pasif merefleksikan imaji tentang hukum. Hakim adalah seorang seniman, menciptakan gambaran tentang hukum yang lahir dari tangannya sendiri. Hakim adalah secondary legislature, apalagi ketika teks hukum tidak dapat mengejar perkembangan masyarakat yang cepat. Kreatifitas judicial adalah bagian dari eksistensi hukum, dan melekat sebagai tugas badan peradilan. Teori activism tentu bisa dijadikan opsi sebagai metode yang digunakan dalam aktivitas uji formil. Dalam hal ini hakim tidak membatasi diri untuk mengkreasikan teks hukum dalam melakukan aktivitas penemuan hukum.(Sulistiyowati Irianti, 2006)

Dalam menjalankan kewenangannya, MK sudah diberikan kewenangan untuk memberikan tafsir yang atribusi tersebut timbul dari sebuah tafsir : bahwa untuk menunjang supaya hakim bekerja dengan sangat baik dalam menggelar perkara konstitusionalitas maka ia diberikan kebebasan agar produk lembaga legislatif mempunyai kesesuaian dengan konstitusi.

Oleh sebab itu, MK diberi kewenangan untuk menafsiri apakah sebuah produk legislatif menyalahi proses yang sudah digariskan oleh peraturan perundang-undangan lainnya. Memang, jika MK menggunakan

rujukan UUD NRI sebagai batu uji apakah terdapat ketidaksesuaian sebuah undang-undang terhadap UUD NRI, maka akan menemui kesulitan yang luar biasa. Hal itu dikarenakan dalam norma konstitusi kita tidak secara eksplisit menyebut batasan-batasan umum terkait kualitas atau syarat-syarat ketat prosedur pembentukan undang-undang.

Padahal, aspek prosedural dalam pembentukan undang-undang sering sekali diabaikan oleh para pembentuk undang-undang. Dari beberapa tertib yang sebenarnya diharapkan dalam membentuk peraturan perundang-undangan terdapat dua tertib. Pertama, sebuah peraturan perundang-undangan haruslah tertib norma; norma yang terdapat dalam undang-undang tersebut tidak bertentangan dengan norma yang terdapat dalam konten peraturan yang secara hirarki berada di atasnya. Selain tertib norma, sebuah undang-undang juga harus mengikuti lintasan prosedural yang sudah ditetapkan. Artinya, ia harus mengikuti tertib formil sejak dari proses awal hingga pada tahap final, yakni pengundangan (*due process of law making*).

Melalui pendekatan struktur, Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 menjadi peletak dasar dalam aktivitas interpretasi terhadap uji formil undang-undang. Dalam kerangka konstitusi, law making process tidak bisa dilepaskan dari prinsip kedaulatan dan rule of

law. Sejalan dengan analisis Wintgens, legitimasi sosial menjadi ide dasar untuk merepresentasikan rasionalitas pembentukan hukum. Partisipasi publik menjadi basis utama dalam proses pembentukan undang-undang, mulai dari prakarsa sampai pada level pengundangan. Upaya ini dilakukan guna merefleksikan *people willing* sebagai dasar bekerjanya kontrak sosial dalam praktik legislasi. Begitupun dalam kategori prosedural, negara harus diatur oleh hukum, bukan oleh perseorangan dan pemerintah harus patuh pada hukum. Elemen legalitas formal mensyaratkan hukum harus jelas, berkepastian, dapat diakses, diprediksi dan diterapkan secara luas. (Luc J. Wintgens, 2019)

Keterlibatan publik dalam rancangan peraturan-perundang-undangan adalah legitimasi utama apakah keberadaan undang-undang tersebut diinginkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat. Sebab, publik adalah penentu berbagai kebijakan, program dan rencana yang hendak diterbitkan oleh pemangku kebijakan. Rakyat pulalah yang menjadi enklave yang paling terdampak dari berbagai kebijakan yang ada. Maka, suara dan partisipasi publik tidak hanya menjadi instrumen prasyarat, tetapi itu ruh apakah undang-undang memiliki ruh yang sesuai dengan aspirasi dan kemauan publik.

Aspek yang tidak kalah urgen adalah kewajiban untuk melibatkan ahli dan akademisi dalam penyusunan naskah akademik. Naskah akademik menjadi dokumen yang penting agar peraturan yang akan ditetapkan memiliki kajian dan sudah melalui penelitian ilmiah. Sebuah kebijakan, termasuk semua bentuk dan jenis peraturan perundangan, harus memiliki pondasi sains dan ilmu pengetahuan. Dengan adanya keterlibatan sains dan ilmu pengetahuan yang dilakukan sebelum peraturan tersebut terbit adalah bentuk upaya bahwa semua rencana, kebijakan dan program tepat guna dan sohih sasaran. Karena, ilmu pengetahuanlah yang dapat membedakan dan memiliki berbagai proses yang objektif dalam melihat berbagai persoalan. Artinya, proses atau prosedur dalam pembentukan perundang-undangan menjadi sangat penting.

Memang, jika melihat dari norma dalam UUD NRI, tidak pernah ditemukan tertib formil secara eksplisit. Konstitusi tidak secara tegas menyebut konten, syarat dan lainnya pada aspek prosedur dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Rujukan utama tertib prosedura tersebut hanya bersifat undang-undang. Secara hirarki, undang-undang dengan undang-undang memiliki hirarki yang sama. Akan tetapi semua undang-undang haruslah berpedoman pada tata cara yang diatur dalam undang-undang yang

mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan hal tersebut seharusnya UUD 1945 masuk kedalam ranah mengatur prosedural pembentukan undang-undang agar terjadinya konsistensi terhadap ketentuan Pasal 24C ayat (1) yang menjadikan UUD 1945 sebagai batu uji dalam pelaksanaan *judicial review* meskipun secara konkret teknis pembentukan produk undang-undang diatur lagi secara spesifik melalui undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Oleh sebab itu, legitimasinya adalah legitimasi dari UUD NRI karena semangat dan ruhnya adalah konstitusi itu sendiri. Dengan begitu, aspek prosedural tyidak lagi dipandang sebagai aspek yang syarat dan berbagai tertibnya hanya berdasar pad undang-undang saja. Batasan tertib prosedural tersebut memang tidak secara tegas disebutkan dalam konstitusi sebab UUD NKRI adalah aturan pokok-dasar yang kontennya tentu sangatlah umum dan asbtrak. Secara tehnis, perlu diatur dengan peraturan pelaksana dari UUD NRI, yakni dengan undang-undang.

4. Kesimpulan

MK tidak pernah mengabulkan permohonan pengujian undang-undang pas aspek formil. Ratio legis yang dibangun oleh

MK dalam menggelar perkara pengujian formil masih terlalu klise. Sehingga, tidak pernah ada undang-undang yang permohonan dikabulkan oleh MK. Padahal, aspek formil juga memiliki daya dukung terkait kualitas sebuah undang-undang. Karena, pada aspek formil terdapat beberapa instrumen inti, yang apabila dihilangkan dalam proses pembentukan undang-undang, maka sebuah undang-undang tidaklah punya legitimasi kokoh. Salah satunya adalah aspek keterbilatan publik yang dalam optik negara demokrasi, menjadi unsur vital.

Implikasi dari pengujian formil berberda dengan pengujian pada aspek materil. Pengujian materil berimplikasi batalnya sebagian ayat, pasal atau bahkan keseluruhan norma dalam undang-undang tersebut. Kebatalan pada pengujian materil tergantung pada muatan materi apa yang dimintakan untuk dibatalkan dan pada konten apa juga hakim MK memberi putusan. Artinya aspek materil bergantung pada sejumlah bagian dari materi apa saja yang dianggap bertentangan dengan konstitusi.

5. Daftar Pustaka

Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).

Zainal Arifin Hoesein. 2009. *Judicial Review Di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Pengujian Peraturan*

Perundang-undangan, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 75.

Jed Rubinfeld, *Freedom and Time: Theory of Constitutional Self Government*, London, Yale University Press, 2001, h.178. Lihat juga Saldi Isra, "Melepas Hakim Palguna", *Opini Harian Media Indonesia*, 7 Januari 2020, h. 6.

Rishan, Idul, "Konsep Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi" (2021) 18 *Jurnal Konstitusi*.

Sulistiyowati Irianto, "Pendidikan Hukum Untuk Masa Depan Indonesia: Sebuah Catatan Kritis", *Makalah Pada Orasi Ilmiah Sulistiyowati Irianto Dies Natalis FH UGM ke-74*, Yogyakarta, Februari 2020, h. 11.

Luc J. Wintgens, *Legisprudence Practical Reason In Legislation*, Union Road England, Ashgate publishing Limited, 2012, h. 206.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi