Analisis Pengujian Formil Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Agung: Problematika Substansial dan Teknikal

Muhammad RM Fayasy Failaq[1], Rizqo Dzulqornain

[1]Universitas Muhammadiyah Surakarta, Indonesia
Email: muhammadrmfayasyfailaq@ums.ac.id, rizqo121@gmail.com
Naskah diterima: 07/06/2025, direvisi: 29/10/2025, disetujui: 03/03/2026

ABSTRACT

This study focuses on judicial review in the Indonesian Supreme Court, especially formal review that has not been adequately researched. As one of the opening studies, this study limits the analysis to describe the problems both substantially and technically behind the rules practice of formal judicial review in the Supreme Court whose procedural law is not as good as in the Constitutional Court. As a doctrinal study, the method used by the author here is qualitative with a conceptualization and statutory approach. The results of the study show that: First, the substantial problem in formal judicial review in the Supreme Court is that there is a narrowing of the meaning of judicial review to only material judicial review either by regulation or practice. Second, if we look at the study of this case and its comparative study with that at the Constitutional Court, the judicial review at the Supreme Court contains technical issues and questions, especially those related to the touchstone, type of statutory regulations, legal standing, and the time period for submitting the judicial review.

Keywords: *judicial review; formal judicial; Supreme Court*

ABSTRAK

Penelitian ini berfokus mengkaji pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Agung Republik Indonesia, khususnya pengujian secara formil yang belum cukup dilakukan riset mendalam atasnya. Sebagai salah satu riset pembuka, penelitian ini membatasi kajian kepada analisis dan deskripsi persoalan baik secara substansial maupun secara teknikal di balik aturan maupun praktik pengujian formil peraturan perundang-undangan di Mahkamah Agung yang hukum acaranya tidak sebaik di Mahkamah Konstitusi. Sebagai penelitian doktriner, metode yang penulis gunakan di sini adalah kualitatif dengan pendekatan konseptual serta pendekatan perundang-undangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: Pertama, persoalan substansial pada pengujian formil di Mahkamah Agung adalah terdapat penyempitan makna judicial review menjadi hanya materil disertai ketidakpastian hukum dan ambiguitas regulasi maupun praktik. Kedua, bermuara dari ketidakpastian tersebut serta kajian perbandingannya dengan yang ada di Mahkamah Konstitusi, pengujian di Mahkamah Agung memiliki persoalan dan pertanyaan teknis khususnya terkait batu uji, jenis produk yang dapat diuji, legal standing, dan tenggat waktu pengujian.

Kata Kunci: judicial review; pengujian formil; Mahkamah Agung

A. Pendahuluan

Penelitian ini berfokus pada salah satu persoalan pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Agung (MA). Pengujian peraturan perundang-undangan di MA memiliki banyak persoalan[1] dan tenggat waktu yang tidak pasti.[2] Penulis tidak mempersoalkan hukum acara, melainkan persoalan

1 Pengujian materil dilakukan terhadap isi dari undang-undang sementara pengujian formil dilakukan terhadap prosedur pembentukannya. Pandangan Sri Soemantri dalam: Ni'matul Huda and Riri Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan* (Nusa Media, 2017).

2 Daripada di Mahkamah Konstitusi (MK), proses pengujian peraturan perundang-undangan oleh MA (MA) lebih problematis. Beberapa persoalan tersebut diantaranya: Pertama, menumpuknya permohonan pengujian di MA yang tidak hanya meliputi perkara pengujian undang-undang melainkan juga perkara-perkara lainnya. Kedua, proses berperkara di MA yang dijalankan secara kurang fair (tertutup), dimana dalam prosesnya pemohon hanya mengajukan surat permohonan kemudian menunggu keputusan dengan tempo waktu yang tidak pasti serta limitasi waktu sidang atau penunjukkan Majelis Hakim dan waktu putusan diambil tidak diatur. Ketiga, penafsiran terhadap produk hukum dalam pengujian peraturan perundang-undangan tidak dilaksanakan secara integral sebab terpisah antara MK dan MA yang memberikan peluang peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang bertentangan dengan konstitusi. Menjadi persoalan lebih jauh ketika salah satu upaya untuk menyelesaikan beberapa problem diatas melalui penyatuatapan pengujian peraturan perundang-undangan sehingga semuanya akan efisien ketika dijalankan oleh MK harus dilaksanakan dengan pintu masuk amandemen UUD 1945 yang mempunyai tantangan proses politik di MPR. Selain itu, perdebatan akademik atas penyatuatapan pengujian peraturan perundang-undangan juga sulit untuk didudukkan. Dalam rapat Panitia Ad Hoc (PAH) I MPR ketika merumuskan pengaturan mengenai MK, disepakati bahwa model pembedaan kewenangan pengujian undang-undang dan peraturan perundang undangan dibawah undang-undang meniru model Korea Selatan. Perbedaan itu tidak terlepas dari kenyataan bahwa MA telah memiliki kewenangan menguji peraturan dibawah

lainnya yang saat ini belum cukup dikaji secara mendalam. Persoalan tersebut adalah ketiadaan ketentuan yang mengatur pengujian formil di MA.

Pengujian formil di Mahkamah Konstitusi (MK), yang diatur di Peraturan MK (PMK) No. 21 tahun 2021, secara tegas dapat dilakukan baik terhadap Undang-Undang (UU) maupun Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Sementara itu, Peraturan MA (Perma) No. 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materil (HUM) tidak mengatur ketentuan pengujian formil sama sekali di dalamnya. Senada, Saifudin dkk. menilai persoalan dari Perma No. 1 Tahun 2011 adalah tidak mengatur pengujian formil dan menyarankan pengakomodirannya ke depan.[3] Ketiadaan ini tentu secara permukaan merupakan permasalahan pengawasan produk hukum di bawah undang-undang secara prosedural (formil) yang amat penting. Berkaitan dengan persoalan prosedural ini, Zainal Arifin Mochtar menyampaikan bahwa prosedural (prosedur) merupakan jantung dari proses administrasi legislasi. Ia mengutip pendapat D.J. Galligan, "*Without procedures, law and legal institutions would fail in their purposes*".[4]

Landasan pengujian formil di MA dapat dilacak pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pada pasal 24 A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945, disebutkan:

> *"MA berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang."*

Kemudian dalam UU No. 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, bahwa:

> *"MA berwenang: a. mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah MA, kecuali undang-undang menentukan lain; b. menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang; dan c. kewenangan lainnya yang diberikan undang-undang."*

Serta pada UU No. 5 tahun 2004 tentang Perubahan Kedua atas UU MA, dalam Pasal 31 ayat (2):

> *"MA menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku".*

Ketentuan pengujian formil yang seharusnya sah dilakukan oleh MA berdasarkan validitas norma-norma yang lebih tinggi tersebut justru tidak diakomodir dalam aturan turunan.

Sebelumnya terdapat beberapa asumsi yang penulis temukan berkaitan dengan alasan tidak terdapat pengujian formil secara jelas di MA. *Pertama*, hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan di MA belum tertata secara umum sehingga berdampak pada aspek pengujian formil di dalamnya. *Kedua,* Hak Uji Materil dalam Perma No. 1 Tahun 2011 dimaksudkan untuk uji formil maupun materil. Hal ini diketahui dari peraturan di bawah undang-undang yang semuanya dapat diuji terhadap UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Ketiga,* pengujian formil peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang tidak dapat dilakukan dikarenakan konfigurasi karakter, jenis produk hukum, dan tata cara pembentukan yang bervariasi, atau karakter produk hukum yang dibedakan dari Undang-Undang[5]. *Keempat,* pengujian formil di MA belum berkembang dikarenakan

undang-undang sebelum pengadopsian MK. Sholahuddin Al-Fatih, "Model Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Satu Atap Melalui MK," *Legality* 25, no. 2 (2018); Jefri S. Pakaya, "Redesain Sistem Pengujian Peraturan Daerah," *Jurnal Legislasi Indonesia* 13, no. 1 (2016); J. Simamora, "Analisa Yuridis Terhadap Model Kewenangan Judicial Review Di Indonesia," *Mimbar Hukum* 25, no. 3 (2013); Ni'matul Huda, "Urgensi Judicial Review Dalam Tata Hukum Indonesia," *Ius Quia Iustum* 15, no. 1 (2008).

3 Saifudin et al., "Rekonstruksi Desain Pengujian Peraturan Daerah Pasca Putusan MK," *Lex Renaissance* 8, no. 1 (2023).

4 Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang* (EA Books, 2022).

5 Salah satu yang menilai adanya perbedaan ini adalah Jimy Asshiddiqie dengan mengaitkan bahwa praktik pengujian di MK dan MA harus dibedakan

keterbatasan kajian dan percontohan sehingga baru terdapat pengujian secara materil[6]. Terlepas dari adanya empat asumsi tersebut, semuanya memiliki persoalan yang sama secara substansial berupa ketidakjelasan dan ketidaktegasan pengaturan pengujian formil.

Hingga saat ini, belum terdapat penelitian spesifik yang mengkaji persoalan ambiguitas pengujian formil di MA, sehingga penulis harus menggali literatur dan membukakan jalan penelitian penataannya ke depan. Terdapat beberapa literatur yang membahas terkait problematika ini, namun secara umum hanya sampai pada kesimpulan terjadinya pengkerdilan kewenangan *judicial review* di MA maupun menyebutkan adanya persoalan pengujian formil. Satu literatur yang penulis dapati cukup menyoroti persoalan ini adalah artikel "*Penataan Kelembagaan Pengujian Norma Hukum di Indonesia*" karya Tanto Lailam, yang mana didalamnya disarankan agar melakukan implementasi pengujian formil pada peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang. Kemudian, penelitian terdahulu yang cukup bersinggungan adalah karya Raywaya Lasut berjudul "*Pelaksanaan Pengujian Formil Peraturan Daerah untuk Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*," hanya saja dalam penelitian tersebut hanya difokuskan pada pengujian formil Perda. Penelitian yang dilakukan oleh Saifudin dkk, dengan judul "Rekonstruksi Desain Pengujian Peraturan Daerah Pasca Putusan MK" memperkenalkan persoalan-persoalan pengujian peraturan perundang-undangan di MA dan menyebutkan salah satunya adalah tidak diakomodirnya pengujian formil. Selain penelitian tersebut, tidak ada penelitian yang benar-benar menyinggung pengujian formil di MA secara lebih spesifik.

Penelitian ini akan menggali persoalan utama pengujian formil di MA baik secara substansial maupun secara teknikal. Temuan penulis berangkat dari pembedahan atas Perma No. 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materil dengan membandingkannya dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur pengujian formil di MK. Terkait problematika substansial yang Penulis temukan adalah adanya penyempitan makna pengujian perundang-undangan serta ambiguitas regulasi dan praktik pengujian formil di MA. Sementara problematika teknikal hadir berkaitan dengan aspek batu uji, jenis peraturan yang dapat diuji, *legal standing,* dan tenggat waktu pengujian.

Terdapat dua pertanyaan ilmiah yang ingin dijawab Penulis dalam penelitian ini. *Pertama,* bagaimana problematika substansial pengujian formil peraturan perundang-undangan di MA? *Kedua*, bagaimana problematika teknikal pengujian formil peraturan perundang-undangan di MA? Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui ada tidaknya penyempitan makna, ambiguitas regulasi, dan praktik *judicial review*, serta mengetahui kepastian hukum dari masalah batu uji, jenis produk yang dapat diuji, *legal standing*, dan tenggat waktu pengujian formil.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum doktriner. Sebagai penelitian hukum doktriner, metode yang penulis gunakan di sini adalah kualitatif. Pendekatan yang penulis gunakan adalah konseptual (*conceptual approach*), yaitu mengkorelasikan *status quo* pengujian formil di MA dengan sejarah dan *original intent* dari adanya hak uji formil serta asas-asas hukum. Kedua, pendekatan perundang-undangan (*statutory approach*), yaitu menganalisis fenomena pengujian formil di MA dengan mengkaitkannya dengan peraturan perundang-undangan terkait seperti TAP MPR dan undang-undang, maupun putusan hakim.

Teori yang digunakan adalah teori pengujian peraturan perundang-undangan dan tujuan hukum. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari studi pustaka. Bahan hukum primer

dimana produk politik (termasuk Perda) diberikan kepada MK sementara produk eksekutif sebagai aturan pelaksana diberikan kepada MA. Lihat: Jimly Asshiddiqie, *Teori Hierarki Norma Hukum* (Jakarta: Konstitusi Press, 2020) Akibatnya adalah mekanisme pengujian akan berbeda. Bisa jadi berimplikasi pada tidak diberikannya kewenangan pengujian formil kepada MA.

6 Pada banyak negara pengujian materil hadir terlebih dahulu setelah itu hadir pengujian formil kecuali yang terjadi di Israel dimana pengujian formil lahir terlebih dahulu dari materil. Susi Dwi Harijanti, Lailani Sungkar, and Wicaksana Dramanda, "Pengujian Formil Undang-Undang Oleh MK Urgensi Dan Batu Uji" (MK Republik Indonesia dan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, 2020).

berupa UUD, TAP MPR, peraturan perundang-undangan terkait dengan MA, Peraturan Mahkamah Agung, dan putusan-putusan Mahkamah Agung. Sementara itu, bahan hukum sekunder yang digunakan yaitu buku dan artikel ilmiah. Penelitian ini tidak menggunakan bahan hukum tersier maupun bahan non-hukum.

B. Pembahasan

B.1 Teori dan Sejarah Pengujian Formil

Mohammad Fajrul Falakh menyampaikan definisi hak menguji formil (*formele toetsingsrecht*) yaitu wewenang untuk menilai apakah suatu produk hukum telah memenuhi semua prosedur pembentukannya sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ataukah tidak.[7] Dalam konteks yang lebih teknis, Jimly Asshiddiqie menganggap pengujian formil adalah pengujian mengenai apa saja selain pengujian materiil.[8] Argumen ini dapat dikembangkan secara lebih luas, meliputi bentuk hukum peraturan; format susunan peraturan; keberwenangan lembaga yang terlibat; dan proses-proses yang terjadi dalam setiap tahap pembentukan hukum mulai dari perencangan, pembahasan, pengesahan materiil dan formil, hingga ke tahap pengundangan.[9] Kriteria-kriteria yang disuguhkan baik oleh Fajrul Falaakh maupun Jimly Asshiddiqie dapat diterapkan ke dalam konteks pengujian formil baik di MK maupun di MA. Namun, disisi lain, kriteria tersebut juga memperlihatkan garis demarkasi yang jelas, memisahkan karakteristik undang-undang dengan peraturan perundang-undangan baik dalam keberwenangan lembaga, bentuk produk hukum, maupun prosedur pembentukannya.

Susi Dwi Harijanti, Lailani Sungkar, dan Wicaksanan Dramanda menilai pengujian formil dilakukan untuk memenuhi dua aspek utama berupa: Pertama, legitimasi yang berarti penerimaan dari warga negara yang akan dapat terwujud apabila pembentukan suatu peraturan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan berdasarkan hukum dan memberikan ruang partisipasi yang berarti. Kedua, validitas yang berarti suatu undang-undang (termasuk peraturan perundang-undangan secara umum, dalam konteks penelitian ini) dibentuk sesuai dengan tahapan-tahapan yang telah ditetapkan oleh hukum dan kaidah-kaidah pembentukannya.[10] Dalam pandangan yang menilai sama pentingnya, Idul Rishan berpendapat kebutuhan uji formil (di MK) berangkat dari alasan faktual berupa konsepsi pengujian (formil/materil) yang bersifat saling berpengaruh satu sama lain. Kemudian, dalam perkembangan demokrasi, *due process of law* ditempatkan sebagai sebuah realitas politik dan dapat menjadi penekan bagi pembentuk undang-undang agar dapat membentuknya dengan baik. Terakhir, pada tataran praksis pengujian formil diperlukan untuk mengoreksi kinerja legislasi pemerintah.[11]

Moh. Yamin adalah tokoh yang mengawali sejarah pengujian undang-undang dan peraturan dibawahnya dengan menyebut "Pembandingan Undang-Undang" yang meliputi tiga alat pembanding dan tiga alat uji, yaitu UUD, hukum islam, dan hukum adat. Saat itu yang ada dalam pikiran Moh. Yamin hanyalah pengujian yang bersifat materiil saja. Misal, apabila muatan UU bertentangan dengan hukum islam, atau praktik hukum adat tidak sejalan dengan UUD, dapat dibatalkan oleh MA.[12] Selanjutnya gagasan pengujian undang-undang dan peraturan perundang-undangan marak dibahas di kalangan pakar hukum. Kata *toetsingsrecht* diartikan sebagai "hak uji materiil" yang tercermin dalam tulisan-tulisan para sarjana hukum terdahulu.[13] Pendapat Moh. Yamin mendapat sejumlah penolakan yang karenanya pengaturan

7 Mohammad Fajrul Falakh, Keterangan Ahli dalam Putusan MK No. 27/PUU-VII/2009
8 Jimly Asshiddiqie, *Pengujian Formil Undang Undang Di Negara Hukum* (Konstitusi Press, 2020).
9 *Ibid*.
10 Susi Dwi Harijanti, Lailani Sungkar, and Wicaksana Dramanda, "Pengujian Formil Undang-Undang Oleh MK Urgensi Dan Batu Uji."
11 Idul Rishan, "Konsep Pengujian Formil Undang-Undang Di MK," *Jurnal Konstitusi* 18, no. 1 (2021).
12 Jimly Asshiddiqie, *Pengujian Formil Undang Undang Di Negara Hukum*.
13 Ibid.

wewenang pengujian tidak dapat dituangkan dalam UUD 1945 Naskah Asli.

Peraturan negara pertama yang mengatur mengenai kewenangan MA untuk menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang bukanlah UUD Naskah Asli, melainkan UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Pasal 26 ayat (1) UU *a quo* tidak secara tegas menyebut kata "menguji".[14] Kata "menguji" ditemukan dalam Lampiran Penjelasan atas pasal *a quo,* "*Pasal ini mengatur tentang hak menguji dari MA*". Menariknya, Lampiran Penjelasan ini juga menegaskan bahwa -hak menguji sebagai fungsi pokok- tidak dimiliki oleh MA, dan apabila kewenangan ini ingin diberikan ke MA haruslah melalui penyebutan di UUD dan Ketetapan MPR(S). Untuk menindaklanjuti bunyi lampiran penjelasan yang bernuansa "permohonan" tersebut, pengaturan kewenangan menguji yang dimiliki oleh MA kemudian diatur dalam Pasal 11 ayat (4) TAP MPR No. VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara dan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945.

B.2 Problematika Substansial Pengujian Peraturan Perundang-Undangan secara Formil di MA

Sebelum amandemen, kewenangan MA lebih condong difahami sebagai hak uji materiil. Hal ini ditemukan dalam Pasal 11 TAP MPR No. VI/MPR/1973 dan Pasal 31 UU 14 Tahun 1985 tentang MA yang keduanya berbunyi sama, "…*wewenang menguji secara materiil*". Selanjutnya, MA mengeluarkan PERMA No. 1 Tahun 1993 tentang Hak Uji Materiil. Setelah amandemen, penyebutan hak uji materiil semakin menghilang. Pasal 24A UUD NRI 1945 yang berbunyi "…*menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-unda*ng", menegaskan kewenangan menguji yang dimiliki oleh MA bukanlah sebatas materiil saja, melainkan juga formil pembentukan. Hal ini ditunjukkan dengan bunyi Lampiran Penjelasan atas Pasal 11 ayat (2) UU 4/2004, bahwa hak uji dilakukan terhadap materi muatan, ayat, pasal, bagian perundang-undangan dan pembentukan peraturan perundang-undangan. Kata "pembentukan" yang menjadi petunjuk adanya pengujian formil juga ditemukan dalam Pasal 31 ayat (2) dan Pasal 31A ayat (2) huruf b angka 2 UU 5/2004.

Dari penjelasan diatas, dapat diketahui bahwa, *pertama,* kewenangan menguji materiil merupakan kehendak parlemen (MPR dan pembentuk UU 14/1970). Terlebih, pada masa itu Indonesia menganut sistem pemerintahan parlementer dengan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara yang memiliki kekuasaan tak terbatas seperti menentukan GBHN[15] dan mengatur kedudukan dan hubungan Lembaga Tinggi Negara, termasuk MA.[16] Artinya, wewenang hak uji materiil adalah kewenangan derivatif yang diberikan MPR kepada MA. Wewenang tersebut bukan merupakan kehendak UUD Naskah Asli. *Kedua,* perluasan kewenangan MA untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan secara formil dan materiil merupakan kehendak UUD NRI 1945 hasil amandemen.

14 "MA berwenang untuk menyatakan tidak sah semua peraturan-peraturan dari tingkat yang lebih rendah dari Undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi" Lihat Pasal 26 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

15 TAP MPR No. IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

16 Pasal 11 ayat (4) TAP MPR No. VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.

Tabel 1 Pemaknaan *Toetsingsrecht* dalam kaitannya dengan Kewenangan Pengujian oleh MA

Toetsingsrecht	Berwenang menyatakan tidak sah/ hak menguji	Pasal 26 ayat (1) UU 14/1970 dan Lampiran Penjelasan atasnya
	Wewenang menguji secara materiil	TAP MPR No. VI/MPR/1973, TAP MPR No. III/ MPR/1978, dan Pasal 31 ayat (1) UU 14/1985 tentang MA
	Berwenang/kewenangan/wewenang menguji (secara materiil dan formil)	Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945, Pasal 11 Ayat (2) huruf b UU 04/2004 dan Pasal 31 ayat (1) dan (2) UU 05/2004 tentang MA

Sumber: dirangkum Penulis dari berbagai referensi

Suatu peraturan selalu berkaitan dengan peraturan-peraturan lain dan tidak ada peraturan yang berdiri sendiri lepas sama sekali dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan negara.[17] Menafsirkan undang-undang sebagai suatu sistem perundang-undangan dan menghubungkannya dengan undang-undang lain merupakan interpretasi sistematis atau interpretasi logis.[18] Apabila interpretasi ini digunakan untuk meninjau keterkaitan antara peraturan perundang-undangan mengenai kewenangan menguji MA, maka pengaturan beracara dalam berperkara di gugatan hak uji materiil di PERMA 1/1993 adalah lumrah apabila disandingkan dengan peraturan perundang-undangan lain yang pokoknya sama, seperti TAP VI/MPR/1973 jo. TAP III/MPR/1978 dan UU 14/1985. Akan tetapi, pasca amandemen, pengaturan beracara tidak terbatas pada perkara gugatan hak uji materiil saja. Pengaturan hukum acara yang hanya mengatur hak uji materiil akan menjadi tidak sistematis dengan peraturan perundang-undangan lain. Karena, baik UU 4/2004 maupun UU 5/2004, keduanya telah memperluas kewenangan pengujian dari yang semula materiil saja menjadi formil dan materiil. Apa yang termuat dalam UU 4/2004 dan UU 5/2004 sejalan dengan Pasal 24A UUD NRI 1945.

Skema berpikir yang keliru selama ini telah menjadi praktik yang menjamur. Pemahaman terhadap sebuah sistem hukum juga harus disesuaikan dengan perkembangan zaman. Sejak UUD NRI 1945 berlaku, rezim pengujian peraturan perundang-undangan meliputi formil dan materiil. Sebagai konsekuensinya, peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur topik serupa harus memiliki pemahaman yang sama, tidak berdiri sendiri, dan tidak mengatur sebaliknya. Sementara yang terjadi pasca amandemen, MA mengeluarkan PERMA 1/2004 yang mengatur tentang hak uji materiil, tanpa diiringi dengan PERMA tentang pengujian formil. *Status quo*, PERMA 1/2011 juga mengatur hal serupa. Praktik yang sedemikian itu hanya mengikut pada budaya-budaya MA sebelumnya. MA semestinya berani berimprovisasi dan menyesuaikan diri dengan perkembangan peraturan perundang-undangan dengan cara mengatur teknis beracara dalam perkara pengujian formil peraturan perundang-undangan menjadi satu wadah dengan PERMA yang mengatur mengenai pengujian materiil. Sebagaimana yang dilakukan oleh MK melalui Peraturan MK No. 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

17 Hans Kelsen menggambarkan relasi ini sebagai model yang berjenjang dimana hukum yang lebih tinggi menjadi rujukan dari hukum yang lebih rendah dan berpuncak di grundnorm: Labib Muttaqin et al., "Relasi Pancasila Dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Sebagai Sumber Hukum Di Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 21, no. 1 (2024); Lihat juga: Kelik Wardiono, "Pure Theory of Law-Hans Kelsen: Sebuah Eksplanasi Dari Perspektif Basis Epistemologi," Seminar Nasional, 2015 Dan:; Saepul Rochman et al., "The Ontology of Legal Science: Hans Kelsen's Proposal of the 'Pure Theory of Law," *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 3 (2019); Lihat juga: Labib Muttaqin et al., "Examining the Constitutional Court's Positive Legislature Decisions in Indonesia's Hierarchy of Legal Norms," *Jurnal Jurisprudence* 14, no. 2 (2024).

18 Sudikno Mertokusumo and A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1993); Tim Penyusun Hukum Acara MK, *Hukum Acara MK* (Jakarta: Sekertariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2010).

Selain adanya upaya penyempitan makna menjadi hanya materil, ketiadaan landasan hukum eksplisit tentang pengujian formil di MA jelas menghadirkan persoalan substansial tentang kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan hal pokok dalam hukum yang menurut Gustav Radbruch merupakan satu dari tujuan hukum bersamaan dengan keadilan dan kebermanfaatan.[19] Jan Michiel Otto memaparkan kepastian hukum mencakup:[20]

> *"pengertian hukum yuridis, dan sebagai kemungkinan, dalam situasi tertentu tersedia aturan-aturan hukum yang jelas, konsisten dan mudah diakses, diterbitkan oleh atau diakui karena kekuasaan negara; instansi pemerintah menerapkan aturan itu secara konsisten dan juga tunduk dan taat padanya; sebagian besar warga negara menyetujui muatan isi dan karenanya menyesuaikan perilakunya terhadap aturan; hakim-hakim yang mandiri dan imparsial menerapkan aturan-aturan secara konsisten sewaktu menyelesaikan sengketa; dan keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan".*

Dalam pemaknaan yang demikian, aspek kepastian dalam hukum meliputi multi aspek atau faktor baik dari aturan (aturan-aturan hukum), penerapan oleh instansi pemerintah (instansi yang membentuk dan memberlakukan), hingga pada aspek masyarakat (lingkungan sosial yang luas) yang dapat menjalankan undang-undang atau aturan.

Pada praktiknya, norma hukum pengaturan pengujian formil peraturan perundang-undangan di MA yang tidak tersedia sementara hanya terdapat pengaturan terkait pengujian materil akan menyebabkan ambiguitas pemahaman dan praktik yang selanjutnya akan dipaparkan pada problem teknikal dari pengujian formil. Secara umum, masalah kepastian ini berdampak langsung kepada masyarakat yang dirugikan atas adanya pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang dibentuk tidak sesuai dengan prosedur. Dikarenakan ketiadaan landasan hukum, masalah pertama yang akan dihadapi adalah ketidaktahuan bahwa terdapat jalur hukum yang dapat ditempuh, sementara apabila masyarakat memahami bahwa "seharusnya" terdapat jalur pengujian formil terhadap peraturan perundang-undangan, masalah yang dihadapi adalah ketiadaan petunjuk teknis prosedural yang jelas sehingga upaya untuk memenuhi keadilan atas adanya produk hukum di bawah undang-undang yang buruk tidak terpenuhi. Hal ini tidak ideal, sebab hak uji formil lebih mengutamakan kepada keadilan prosedural.[21]

Sudikno Mertokusumo melihat kepastian hukum (*rechtsicherheit*) berkaitan dengan pelaksanaan hukum yang pada dasarnya berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia.[22] Pada konteks ini, jelas kepentingan yang dikedepankan adalah kepentingan masyarakat untuk dapat melakukan pengujian formil atas peraturan di bawah undang-undang. Ia melihat kepastian hukum harus berjalan beriringan dengan keadilan (*gerechtigkeit*) dan kebermanfaatan (*zweckmassigkeit*) sebagaimana Radbruch. Melanjutkan, menurutnya setiap orang mengharapkan dapat ditetapkannya hukum atas peristiwa konkret yang terjadi, serta masyarakat menginginkan adanya kepastian hukum dikarenakan akan menghasilkan ketertiban hukum. Peristiwa konkret sebagaimana dipaparkan dalam pengandaian pada paragraf sebelumnya pada nyatanya tidak dapat diselesaikan dengan baik oleh adanya aturan yang pasti. Dengan demikian, masalah ini diperlukan perbaikan pengaturan dengan menghadirkan produk hukum yang mengakomodir pengujian secara formil.

Kepastian hukum ini bukan persoalan yang abstrak dan sederhana. Secara normatif, kepastian hukum merupakan bagian dari hak konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara

19 I Dewa Gede Atmadja and Nyoman Putu Budiartha, *Sistematika Filsafat Hukum Perspektif Persoalan-Persoalan Pokok* (Setara Pers, 2019).
20 Jan Michiel Otto et al., "Kepastian Hukum Yang Nyata Di Negara Berkembang [Real Legal Certainty in Developing Countries]," in *Kajian Sosio Legal* (Pustaka Larasan, 2012).
21 Tanto Lailam, "Penataan Kelembagaan Pengujian Norma Hukum Di Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 15, no. 1 (2018).
22 Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum* (Cahaya Atma Pustaka, 2010).

Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi: "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*". Dengan tidak diaturnya tata cara teknis pengujian formil dalam Peraturan MA menggambarkan ketidaksesuaian atau pelanggarannya terhadap amanat Undang-Undang Dasar.

Saat ini ketentuan turunan terkait dengan pengujian peraturan perundang-undangan di MA secara materiil telah diatur melalui Peraturan MA (Perma) No. 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil sebagaimana telah disebutkan sebelumnya. Ini bertolak belakang dengan prosedur pengujian formil di MA yang sampai saat ini belum diatur spesifik melalui Peraturan MA. Terkesan dari pengaturan yang ada di MA sendiri yang sebatas mengatur mengenai pengujian materiil sekedar mempersempit kewenangannya sendiri.[23] Mastur bahkan yakin bahwa Perma *a quo* membatasi kewenangan MA sendiri yang sebenarnya merupakan kewajiban dan kepastian hukum itu sendiri.[24]

Kendati dalam Perma No. 1 tahun 2011 tidak menjelaskan secara tegas pengaturan hak uji materiil apakah meliputi pengujian formil pula, dalam praktiknya pengujian formil dinilai pernah diterapkan pada pengujian Peraturan Daerah (Perda) sarang burung walet di Kabupaten Berau, Kaltim. Dalam pengujian tersebut dinilai meliputi pengujian formil dan materiil.[25] Dalam praktiknya, dinilai pernah terjadi pengujian materiil terhadap Pasal 22 huruf c dan Pasal 23 ayat (1) dan (3) Peraturan KPU No. 15 tahun 2019 justru diputus secara formil dengan pertimbangan: "*pembentukannya bertentangan dengan ketentuan yang berlaku dan lebih tinggi yakni UU No. 10 tahun 2008*" dalam Putusan MA No. 15/P/HUM/2009.[26] Berdasarkan temuan penulis, memang terdapat praktik uji formil di MA. Ada tiga contoh yang akan penulis hadirkan:

1. Putusan MA No. 34 P/HUM/2017 (Pengujian PP No. 78 tahun 2015 tentang Pengupahan). Dalam Putusan ini pengujian dilakukan bercampur antara materil dan formil. Batu uji yang dihadirkan adalah UU No. 21 tahun 2000 tentang Serikat Pekerja, UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam perkara ini, para pemohon mengajukan uji formil terhadap UU No. 12 Tahun 2011 terkait asas pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya asas kesesuaian jenis, hierarki, dan materi mautan, asas kejelasan rumusan, dan asas keterbukaan. Perkara ini diajukan pada 26 April 2017 (hampir dua tahun dari dikeluarkannya peraturan yang diji) dan diputus pada 19 Juni 2017.
2. Putusan MA No. 58 P/HUM/2019 (Pengujian Permenkominfo No. 12 tahun 2016 tentang Registrasi Pelanggan Jasa Telekomunikasi). Dalam Putusan ini pengujian dilakukan bercampur antara materil dan formil. Batu uji yang dihadirkan adalah Pasal 28F Undang-Undang Dasar 1945, UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, UU No. 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah, dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 52 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi. Dalam perkara ini, para pemohon mengajukan uji formil terhadap asas kesesuaian jenis, hierarki, dan materi muatan, hierarki peraturan perundang-undangan, dan asas kejelasan rumusan.

Dalam pencarian penulis di tahun 2023, terhadap perakara-perkara Hak Uji Materil (HUM), tidak penulis temukan (sekalipun masih harus dikaji secara detail oleh penelitian lanjutan) satu perkara yang

23 Raywaya Lasut, "Pelaksanaan Pengujian Formil Peraturan Daerah Untuk Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah," *Lex et Societas* IV, no. 6 (2016).
24 Mastur Ananta Surya, "Tinjauan Yuridis Pembatalan Perda Melalui Judicial Review Pada Pasal 251 Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah," *Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum QISTIE* 14, no. 2 (2021).
25 Enrico Simanjuntak, "Kewenangan Hak Uji Materil Pada MA RI," *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 2, no. 3 (2013).
26 Pan Mohamad Faiz, "Quo Vadis Putusan MA?," *Seputar Indonesia*, 2009.

murni melakukan pengujian formil di MA. Praktiknya didominasi oleh pengujian yang bercampur antara formil dan materil, serta tidak terdapat pengujian yang dilakukan terhadap tata cara pembentukan suatu peraturan tertentu (berbeda dengan pengujian formil di MK yang dapat mengujinya hingga pada tata tertib DPR).

Ketidakjelasan status kewenangan pengujian formil peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang di MA serta ambiguitas praktik ini bertolakbelakang dengan kepastian hukum yang nyata sebagaimana diungkap Jan Michiel Otto berupa adanya keserasian antara aturan hingga lingkungan sosial; dikarenakan hal tersebut, masalah ini sudah sepatutnya dihadirkan solusi atasnya. Mengingat problematika berupa kewenangan MA yang diberikan keleluasaan untuk melakukan pengujian baik secara formil maupun materil disempitkan dengan tidak adanya kepastian hukum serta urgensi untuk menyelesaikan beberapa persoalan pengujian di MA. Pentingnya penataan pengujian formil di MA di Indonesia, menurut premis penulis adalah suatu keharusan yang akan terjadi di masa yang akan datang (*ius constituendum*). Mengingat, dinamika *judicial review* sejak diwacanakan pertama kali dalam sidang BPUPKI justru baru dapat dilaksanakan dengan efektif pasca reformasi. Terlebih terhadap pengujian formil yang sangat penting berkaitan dengan pembentukkan undang-undang yang pada negara lain (Israel), kewenangan uji formil diberikan terlebih dahulu kepada MA daripada uji materiil.[27] Penataan ini merupakan tindak lanjut yang harus dilakukan pada penelitian-penelitian selanjutnya berangkat dari persoalan substansial yang telah penulis gambarkan pada bagian ini.

B.3 Problematika Teknikal Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Bawah Undang-Undang Di MA

Persoalan teknikal dalam pengujian peraturan perundang-undangan secara formil di MA berangkat dari ketidaan aturan teknis yang mengatur secara kelas prosedur (hukum acaranya). Pada bagian pengantar sudah dijelaskan beberapa dasar kewenangan MA yang dapat melakukan pengujian secara formil namun pada akhirnya disempitkan oleh Peraturan MA itu sendiri. Untuk mengetahui persoalan teknis terkait pengujian formil di MA, penulis menggunakan perbandingannya dengan prosedur yang ada di MK yang memiliki hukum acara pengujian formil yang lebih lengkap. Adapun persoalan teknikal dapat ditemukan pada setidaknya empat aspek yakni batu uji, jenis produk hukum, *legal standing,* dan tenggat waktu mengajukan permohonan[28].

27 Lailani Sungkar et al., "Urgensi Pengujian Formil Di Indonesia: Menguji Legitimasi Dan Validitas," *Jurnal Konstitusi* 18, no. 4 (2021).

28 Sebenarnya terdapat persolan lain dalam pengujian formil yakni jenis putusan. Melihat implikasi yang berbeda antara pelanggaran formil dan materil, maka jenis putusan materil akan lebih fleksibel sementara jenis putusan formil seharusnya lebih mengedepankan kepada pembatalan suatu produk hukum dikarenakan pembentukannya yang tidak benar. Hal ini yang didukung oleh penulis agar tetap menjadi patokan pengujian formil baik oleh Mahkamah Konstitusi maupun Mahkamah Agung sehingga tidak penulis rincikan sebagai bagian persoalan teknikal. Pada sisi lain, apabila model di Mahkamah Konstitusi dijadikan rujukan, sejatinya praktik di Mahkamah Konstitusi justru menghadirkan varian putusan bersyarat dalam pengujian formil UU Cipta Kerja yang memberikan dampak ambiguitas dan dapat menyebabkan ketidakpastian hukum. Lihat pandangan Susi Dwi Harijanti dkk. yang menyatakan implikasi pengujian formil adalah suatu peraturan batal demi hukum. Susi Dwi Harijanti et al., *Pengujian Formil Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi Urgensi Dan Batu Uji*; Lihat juga: Faiz Rahman, "Penerapan Klausul Bersyarat Dalam Putusan Pengujian Formil Undang-Undang," *Jurnal Konstitusi* 19, no. 2 (2022): 381, https://doi.org/10.31078/jk1926; Lihat juga: Faiz Rahman and Dian Agung Wicaksono, "Measuring the Compatibility of Conditional Decision in Formal Constitutional Review by the Constitutional Court: Menakar Kompatibilitas Putusan Bersyarat Dalam Pengujian Formil Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 20, no. 3 (2023), https://doi.org/10.31078/jk2036; Rizka et al., *Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan: Konsep, Metode, Dan Implementasi Omnibus Law Pasca Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022* (Muhammadiyah University Press, 2025).in a formal review, what is declared unconstitutional is the procedure. Consequently, it affects the differences in applying conditionally clauses in a formal review. This research explores the conditionally clauses model used in formal review and its implication. Furthermore, this research illustrates those three clauses are likely always accompanied the conditionally unconstitutional ruling, namely: order to lawmakers to revise the law-making process in a specific period; statement regarding the transitional period of the enforcement of the Law; and statement that the Law will become permanently unconstitutional if no changes are made. Nevertheless, considering the design of formal review in the Constitutional Court Law and implications of conditionally decision in formal review, the appropriateness of conditionally decision model for formal constitutional review need to be reconsidered.","container-title":"Jurnal Konstitusi","DOI":"10.31078/jk1926","ISSN":"2548-1657, 1829-7706","issue":"2","journalAbbreviation":"JK","license":"https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/","page":"381","source":"DOI.org (Crossref

a. Batu Uji

Perkembangan hukum memunculkan referensi baru terkait batu uji dalam pengujian formil. Melalui Putusan MK nomor 27/PUU-VII/2009, MK berpandangan bahwa, "*sepanjang Undang-Undang, tata tertib produk lembaga negara, dan peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme atau formil-prosedural itu mengalir dari delegasi kewenangan menurut konstitusi, maka peraturan perundang-undangan itu dapat dipergunakan atau dipertimbangkan sebagai tolok ukur atau batu uji dalam pengujian formil*."[29] Pendapat MK tersebut memperluas cakupan batu uji dalam pengujian formil. Tiap-tiap lembaga negara menjalankan urusan pemerintahan dan mendapat delegasi kewenangan dari UUD NRI 1945. Sebagai konsekuensinya, tata tertib atau peraturan sebuah lembaga negara dalam mengeluarkan produk hukumnya dapat menjadi batu uji dalam pengujian formil atas produk hukum dari lembaga negara itu sendiri. Misalnya, peraturan KPU yang mengatur tatacara pembentukan Peraturan KPU dapat menjadi batu uji dalam pengujian formil yang menguji peraturan KPU itu sendiri. Ketentuan-ketentuan dalam peraturan KPU yang mengatur tatacara pembentukan tersebut menjadi tolak ukur benar-tidaknya atau sah-tidaknya proses pembentukan peraturan KPU. Contoh lain, pembentukan perda harus sejalan dan tidak melanggar Pasal 5, Pasal 56-62, dan Pasal 75-79 UU 12/2011 serta peraturan tata tertib DPRD mengenai pembentukan perda di tiap-tiap daerah.

Dalam penelitian yang dilakukan Lailai S., disebutkan bahwa pengujian formil memiliki dua legitimasi atau validitas. *Pertama,* legitimasi yang lebih objektif untuk ditentukan, yaitu legitimasi prosedural. Legitimasi ini hadir dari 'prosedur' yang umumnya dibangun di atas kriteria yang netral.[30] Secara teoretis, legitimasi prosedural merupakan pengejawentahan atas "validitas norma"-nya Hans Kelsen, bahwa sebuah norma memiliki validitasnya saat norma tersebut dibentuk dengan cara-cara tertentu yang sesuai dengan norma yang lebih tinggi.[31] Legitimasi *kedua* adalah legitimasi substantif yang lebih sulit untuk ditentukan karena berdiri diatas nilai-nilai yang selalu diperdebatkan, seperti nilai keadilan, prinsip moral, maupun nilai-nilai kebaikan bersama.[32]

Apabila pembahasan diatas ditarik benang merahnya dan direlasikan dengan praktik pengujian formil di Indonesia, maka tolak ukur pengujian formil di Indonesia meliputi dua aspek. *Pertama,* asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 5 UU 12/2011 yang merupakan legitimasi substantif. *Kedua*, Undang-Undang, tata tertib produk lembaga negara, dan peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme atau formil-prosedural prosedur yang merupakan legitimasi prosedural.

Menjadi persoalan dalam pengujian formil di MA adalah dikarenakan variasi peraturan yang sangat luas dan prosedur pembentukan yang sangat luas tentunya menjadikan batu uji ini menjadi soal. Selanjutnya, apabila diuji berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 sebagaimana praktik pengujian formil Undang-Undang di MK, apakah itu tetap disebut sebagai pengujian formil? Kebingungan ini muncul sebab demarkasinya akan menjadi tidak jelas dengan pengujian materil terhadap suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap UU No. 12 Tahun 2011. Dikarenakan persoalan ini lah diperlukan penegasan pengujian formil di MA.

29 Putusan MK No. 27/PUU-VII/2009.
30 Frank L. Michelman, "The Not So Puzzling Persistence of The Futile Search: Tribe on Proceduralism in Constitutional Theory," *Tulsa Law Review* 42 (2007); Sebagaimana dikutip oleh: Lailani Sungkar et al., "Urgensi Pengujian Formil Di Indonesia: Menguji Legitimasi Dan Validitas."
31 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (Transaction Publishers, 2006); Sebagaimana dikutip: Lailani Sungkar et al., "Urgensi Pengujian Formil Di Indonesia: Menguji Legitimasi Dan Validitas."
32 Lailani Sungkar et al., "Urgensi Pengujian Formil Di Indonesia: Menguji Legitimasi Dan Validitas."

b. Jenis Produk Hukum

Indonesia memiliki beragam peraturan di bawah undang-undang. Misalnya, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah, Peraturan Menteri, dan Peraturan Lembaga Negara seperti Peraturan MA dan MK. Per definisi amat luas, sebagaimana yang disebutkan dalam UU No. 12 Tahun 2011 berupa "*..peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan*". Dikarenakan variasinya yang amat luas, dipertanyakanlah jenis peraturan mana yang dapat diuji secara formil? Apabila dibandingkan dengan pengujian di MK, maka jelas amat limitatif hanya kepada Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu).

Selanjutnya kami mencoba menganalis peluang produk hukum yang dapat diuji di MA. Dibandingkan dengan peraturan lainnya, Perda sangat dapat diuji secara formil di MA. Alasannya sederhana, karena proses Perda memiliki proses pembentukan yang sama seperti Undang-Undang, meliputi perencanaan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, penetapan. Perda dan Undang-Undang sama-sama terlahir dari proses politik di parlemen. Menurut Jimly Ashiddiqie, pengujian formil lebih penting perannya dalam mengimbangi dan mengendalikan proses-proses politik praktik demokrasi pembentukan hukum di parlemen.[33] Jika proses-proses politik di DPR perlu diimbangi oleh mekanisme pengujian yudisial *(judicial review)* di MK, secara logika penalaran yang wajar keputusan politik yang termuat di dalam Perda juga penting dilakukan pengujian formil.

Peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang selain Perda juga tetap dapat diuji formil sekalipun tidak melibatkan aktifitas politik. Hal ini dikarenakan -pengujian formil merupakan pengujian untuk mengetahui kesesuaian antara proses pembentukan dengan dua tolak ukur, *pertama,* asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 5 UU 12/2011 dan *kedua*, Undang-Undang, tata tertib produk lembaga negara, dan peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme atau formil-prosedural prosedur yang merupakan legitimasi prosedural. Apabila terdapat secuil kesalahan yang menyebabkan peraturan perundang-undangan tidak sesuai dengan dua tolak ukur tersebut, maka pintu pengujian formil terbuka lebar.

Lebih dalam mengenai bagian dari peratu peraturan perundang-undangan yang dapat diuji, Jimly Asshiddiqie mengemukakan empat kategori objek pengujian formil:

1) Bentuk hukum peraturan *(form)*
2) Format susunan peraturan *(format)*
3) Keberwenangan kelembagaan yang terlibat; dan
4) Proses-proses yang terjadi dalam setiap tahapan pembentukan hukum mulai dari perancangan, pembahasan, pengesahan materiel dan formil, hingga ke tahap pengundangan, yaitu:
    a. Penelitian, naskah akademik, dan perancangan peraturan;
    b. Pengusulan dan pembahasan bersama;
    c. Persetujuan bersama dan pengesahan materiel;
    d. Pengesahan formil dan pengundangan.

Dari apa yang disampaikan oleh Jimly dapat diketahui bahwa, *pertama* keberwenangan lembaga negara dalam mengeluarkan suatu peraturan dapat menjadi alasan dilakukannya pengujian formil. Contoh yang mungkin diuji misalnya dikeluarkannya Surat Keputusan Bersama oleh 3 Menteri yang berbeda (SKB

33 Jimly Asshiddiqie, *Pengujian Formil Undang Undang Di Negara Hukum*.

3 Menteri). *Kedua,* apabila dalam perumusan Perda tidak diiringi dengan Penelitian atau penyusunan Naskah Akademik, maka keabsahan dari Perda dapat diuji. Jenis produk hukum ini tetap menjadi tanda tanya dan memiliki ketidakpastian dikarenakan ketiadaan regulasi yang jelas. Hakim dapat menentukan bahwa produk hukum yang dapat diuji hanya peraturan daerah.Padahal peraturan lain juga memiliki alasan untuk dilakukan pengujian formil.

c. Tenggat Waktu Pengujian

Batas waktu suatu peraturan perundang-undangan dapat dilakukan pengujian secara formil merupakan persoalan teknis yang patut untuk disorot akibat ketiadaan pengaturan uji formil di MA. Sebelum menganalisisnya persoalannya di MA, kita perlu memperhatikan bagaimana tenggat waktu ini diatur dalam proses pengujian formil di MK. Ini bermuara dari adanya pertimbangan hukum dalam Putusan MK No. 27/PUU-VII.2009 yang menyampaikan:

> *"Mahkamah memandang perlu untuk memberikan batasan waktu atau tenggat suatu Undang-Undang dapat diuji secara formil. Pertimbangan pembatasan tenggat ini diperlukan mengingat karakteristik dari pengujian formil berbeda dengan pengujian materiil. Sebuah Undang-Undang yang dibentuk tidak berdasarkan tata cara sebagaimana ditentukan oleh UUD 1945 akan dapat mudah diketahui dibandingkan dengan Undang-Undang yang substansinya bertentangan dengan UUD 1945. Untuk kepastian hukum, sebuah Undang-Undang perlu dapat lebih cepat diketahui statusnya apakah telah dibuat secara sah atau tidak, sebab pengujian secara formil akan menyebabkan Undang-Undang batal sejak awal."*

Alasan Mahkamah memberikan batasan waktu dalam pengujian formil di MK karena dua alasan utama: *Pertama*, kemudahan mendeteksi pelanggaran ataupun kesalahan formil. *Kedua*, demi kepastian keabsahan peraturan perundang-undangan.

Tenggang waktu pengujian formil di MK tidak terlepas dari kritik. Refly Harun menilai tenggat waktu merupakan pembatasan yang aneh serta menghalangi akses keadilan.[34] Implikasi dari pembatasan adalah banyaknya pengujian yang tidak diterima karena lewat waktu. Berada pada sisi yang lain, Feri Amsari menilai pembatasan selama empat puluh lima hari adalah cukup. Menurutnya tidak baik apabila pengujian formil terus menerus dibuka padahal undang-undang sudah lama berlaku.[35] Nadia Zelviana menyarankan agar dilakukan tambahan waktu pengujian formil di MK karena menilainya terlalu pendek.[36] Beberapa pendapat juga menyarankan agar diberikan kompensasi dalam tenggat pengujian formil di MK. Sekalipun terdapat kritik dan masukan terkait evaluasi teknis terkait waktu, kehadiran tenggat waktu ini penting untuk diatur termasuk ditiru.

Dua alasan atau pertimbangan tenggat waktu pengujian formil yang ada di MK pada dua paragraf sebelumnya tersebut seharusnya diterapkan juga untuk pengujian di MA. Peraturan yang ada seharusnya mengakomodir permasalahan ini yang tentunya diawali dengan mengakomodir pengaturan uji formil. Mengkontekskannya pada MA, pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang bermasalah terntunya lebih mudah dideteksi dengan cepat daripada masalah materil. Kemudian, apabila peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang tidak diberikan tenggat waktu pengujian maka setelah berlaku bertahun-tahun, asumsi bermasalah secara formil akan terus ada yang memberikan implikasi keraguan keabsahan suatu peraturan. Tenggat waktu yang hadir ini kemudian akan memberikan

34 "MK Batasi Waktu Undang-Undang Bisa Diuji Formil," *Hukum Online*, 2020, https://www.hukumonline.com/berita/a/mk-batasi-waktu-undangundang-bisa-diuji-formil--lt4c1a3435d1892/?page=1.

35 "Tenggat Waktu 45 Hari Ajukan Uji Formil UU Di MK Dinilai Cukup," *Kompas.Com*, 2020, https://nasional.kompas.com/read/2020/10/16/22003901/tenggat-waktu-45-hari-ajukan-uji-formil-uu-di-mk-dinilai-cukup.

36 Nadia Zelviana, "Politik Hukum Pembatasan Waktu Pengajuan Uji Formil Di MK" (Pekalongan, UIN KH Abdurrahman Wahid Pekalongan, 2023).

implikasi bahwa setelah sekian hari atau bulan suatu peraturan disahkan maka akan sah secara formil. Selanjutnya, implikasi lain dari adanya tenggat waktu ini adalah dapat memberikan dampak secara tidak langsung bagi masyarakat untuk segera dapat mengujikan dan memantau peraturan sejak pertama kali dibentuk.

d. *Legal Standing* (Kedudukan Hukum)

Dalam praktiknya di MK, pengujian formil memiliki konstruksi *legal standing* yang lebih khusus daripada pengujian materil. Hal ini disebabkan logika dari kerugian konstitusional antara pengujian materil dan formil yang berbeda. Dalam pengujian materil itu berangkat dari adanya substansi pasal atau ayat tertentu yang mencederai hak, sementara dalam pengujian formil berangkat dari adanya mandat pembentukan undang-undang yang tidak dilaksanakan dengan baik oleh wakil rakyat. Adapun berdasarkan perkembangan Putusan MK, terjadi rekonseptualisasi sebagai berikut:[37]

1. Syarat kualifikasi: Pembentuk undang-undang, Anggota DPR/DPD, Perseorangan warga negara yang telah melaksanakan hak pilih yang memilih hubungan langsung dengan materi undang-undang, dan lembaga negara yang berkaitan dengan materi undang-undang.
2. Syarat kerugian konstitusional: Adanya hubungan kausalitas/pertautan yang langsung antara para pemohon dengan undang-undang yang dimohonkan untuk diuji secara formil.

Dalam konstruksi ini, pada perkara pengujian formil seorang penguji diangggap memberikan mandat kepada wakilnya yang membentuk regulasi yang memiliki *fiduciary duty*. Logika *fiduciary duty* ini berangakat dari Putusan MK No. 27/PUU-VII/2009 yang dalam pertimbangan hukumnya Mahkamah berpendapat:

> *"...berbeda dengan uji materiil Undang-Undang, yang menitik beratkan pada kerugian yang terjadi karena dirumuskannya substansi norma dalam satu Undang-Undang merugikan hak konstitusional, maka dalam uji formil kerugian konstitusional Pemohon harus dilihat dari kepercayaan dan mandat yang diberikan kepada wakil sebagai fiduciary duty, yang harus dilaksanakan secara itikad baik dan bertanggung jawab, dalam hubungan mandate yang tidak terputus dengan dipilih dan dilantiknya anggota DPR sebagai wakil rakyat pemilih".*

Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah juga menekankan adanya peran penyaluran hak pilih oleh warga negara dalam pemilihan umum sebagai latar belakang dari adanya mandat tersebut.

Kekhususan ini merupakan hal yang tidak ada dalam pengujian formil peraturan perundang-undangan di MA. Padahal logika serupa adanya *legal standing* berupa mandat rakyat kepada wakilnya dapat diterapkan secara khusus dalam pengujian formil produk hukum peraturan daerah. Pada sisi lain, ini juga merupakan pertanyaan sebab pada peraturan perundang-undangan lain selain peraturan daerah, rakyat tidak memilih pejabat-pejabat yang membentuk peraturan melalui pemilu sehingga dipertanyakanlah di sini "apakah lantas peraturan lain itu tidak bisa diuji secara formil?". Barangkali pertautan langsung antara pemohon dan adanya suatu peraturan dapat menjadi alasan, namun semuanya tidak dapat terjawab dengan pasti sebab ketiadaan regulasi pengujian formil yang jelas di MA. Topik *legal standing* ini juga merupakan aspek teknis yang penting untuk ditata ke depannya.

37 Zaka Firma Aditya and Abdul Basid Fuadi, *Konsep Kedudukan Hukum Pemohon Dalam Pengujian Formil Undang-Undang Di MK* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2022).

C. Penutup

Temuan pertama adalah adanya persoalan substansial berupa adanya penyempitan makna pengujian dalam Perma No. 1 Tahun 2011 menjadi hanya Hak Uji Materil. Selain itu, terdapat persoalan utama berupa ketidakpastian hukum yang menyebabkan ketidakpastian praktik pengujian formil di MA yang berpotensi menciderai hak masyarakat untuk dapat menguji peraturan di bawah undang-undang yang tidak dibentuk secara baik dan benar.

Temuan kedua adalah terdapat beberapa persoalan teknikal khususnya pada aspek batu uji (ketidakpastian produk hukum yang dapat dijadikan tolok ukur dan dijadikan tuntunan dalam pengujian), jenis peraturan yang dapat diuji (apakah peraturan daerah yang memiliki tahap pembentukan yang mirip dengan undang-undang yang dapat diuji secara formil ataukah semua peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang), *legal standing* (ketidakpastian kriteria khusus tertentu suatu subjek hukum dapat diterima untuk menguji), dan tenggat waktu pengujian (ketiadaan tenggat waktu yang dapat menyebabkan persoalan ketidakpastian dan pertanyaan atas keabsahan suatu peraturan di bawah undang-undang). Semua persoalan tersebut bermuara dari ketiadaan regulasi pengaturan yang jelas dan upaya perbandingannya dengan yang ada di MK.

Ke depan, hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan di MA perlu ditata. Terdapat dua opsi: Pertama, membuat Perma Hak Uji Formil selain Hak Uji Materil. Kedua, membuat Perma tentang Pengujian Peraturan Perundang-Undangan sehingga dapat mencakup pengaturan yang lebih umum sebagaimana contoh pada peraturan yang telah ada di Mahkamah Konstitusi. Selain itu, perlu adanya kejelasan mengenai produk hukum mana yang dapat diuji di MA, kriteria atau syarat-syarat pengujian, dan tenggat waktu pengujian, serta pengaturan teknis lainnya yang diperlukan.

DAFTAR PUSTAKA

Enrico Simanjuntak. "Kewenangan Hak Uji Materil Pada Mahkamah Agung RI." *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 2, no. 3 (2013).

Frank L. Michelman. "The Not So Puzzling Persistence of The Futile Search: Tribe on Proceduralism in Constitutional Theory." *Tulsa Law Review* 42 (2007).

Hans Kelsen. *General Theory of Law and State*. Transaction Publishers, 2006.

I Dewa Gede Atmadja and Nyoman Putu Budiartha. *Sistematika Filsafat Hukum Perspektif Persoalan-Persoalan Pokok*. Setara Pers, 2019.

J. Simamora. "Analisa Yuridis Terhadap Model Kewenangan Judicial Review Di Indonesia." *Mimbar Hukum* 25, no. 3 (2013).

Jan Michiel Otto, Sulistyowati Irianto, Sebastiaan Pompe, et al. "Kepastian Hukum Yang Nyata Di Negara Berkembang [Real Legal Certainty in Developing Countries]." In *Kajian Sosio Legal*. Pustaka Larasan, 2012.

Jefri S. Pakaya. "Redesain Sistem Pengujian Peraturan Daerah." *Jurnal Legislasi Indonesia* 13, no. 1 (2016).

Jimly Asshiddiqie. *Pengujian Formil Undang Undang Di Negara Hukum*. Konstitusi Press, 2020.

Jimly Asshiddiqie. *Teori Hierarki Norma Hukum*. Konstitusi Press, 2020.

Labib Muttaqin, Nunik Nurhayati, Rochman Hadi Mustofa, and Amaylia Noor Alaysia. "Examining the Constitutional Court's Positive Legislature Decisions in Indonesia's Hierarchy of Legal Norms." *Jurnal Jurisprudence* 14, no. 2 (2024).

Labib Muttaqin, Sudjito Atmoredjo, and Andy Omara. "Relasi Pancasila Dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Sebagai Sumber Hukum Di Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 21, no. 1 (2024).

Lailani Sungkar, Wicaksana Dramanda, and Susi Dwi Harijanti. "Urgensi Pengujian Formil Di Indonesia: Menguji Legitimasi Dan Validitas." *Jurnal Konstitusi* 18, no. 4 (2021).

Mastur Ananta Surya. "Tinjauan Yuridis Pembatalan Perda Melalui Judicial Review Pada Pasal 251 Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah." *Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum QISTIE* 14, no. 2 (2021).

"MK Batasi Waktu Undang-Undang Bisa Diuji Formil." *Hukum Online*, 2020. https://www.hukumonline.com/berita/a/mk-batasi-waktu-undangundang-bisa-diuji-formil--lt4c1a3435d1892/?page=1.

Nadia Zelviana. "Politik Hukum Pembatasan Waktu Pengajuan Uji Formil Di Mahkamah Konstitusi." UIN KH Abdurrahman Wahid Pekalongan, 2023.

Ni'matul Huda. "Urgensi Judicial Review Dalam Tata Hukum Indonesia." *Ius Quia Iustum* 15, no. 1 (2008).

Ni'matul Huda and Riri Nazriyah. *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Nusa Media, 2017.

Pan Mohamad Faiz. "Quo Vadis Putusan MA?" *Seputar Indonesia*, 2009.

Rahman, Faiz. "Penerapan Klausul Bersyarat Dalam Putusan Pengujian Formil Undang-Undang." *Jurnal Konstitusi* 19, no. 2 (2022): 381. https://doi.org/10.31078/jk1926.

Rahman, Faiz, and Dian Agung Wicaksono. "Measuring the Compatibility of Conditional Decision in Formal Constitutional Review by the Constitutional Court: Menakar Kompatibilitas Putusan Bersyarat Dalam Pengujian Formil Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 20, no. 3 (2023). https://doi.org/10.31078/jk2036.

Raywaya Lasut. "Pelaksanaan Pengujian Formil Peraturan Daerah Untuk Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah." *Lex et Societas* IV, no. 6 (2016).

Rishan, Idul. "Konsep Pengujian Formil Undang-Undang Di Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 18, no. 1 (2021).

Rizka, Nunik Nurhayati, and Muhammad RM Fayasy Failaq. *Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan: Konsep, Metode, Dan Implementasi Omnibus Law Pasca Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022*. Muhammadiyah University Press, 2025.

Saepul Rochman, Kelik Wardiono, and Khudzaifah Dimyati. "The Ontology of Legal Science: Hans Kelsen's Proposal of the 'Pure Theory of Law." *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 3 (2019).

Saifudin, Yuniar Riza Hakiki, Retno Widiastuti, Taufiqurrahman, and Aprilia Wahyuningsih. "Rekonstruksi Desain Pengujian Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi." *Lex Renaissance* 8, no. 1 (2023).

Sholahuddin Al-Fatih. "Model Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Satu Atap Melalui Mahkamah Konstitusi." *Legality* 25, no. 2 (2018).

Sudikno Mertokusumo. *Mengenal Hukum*. Cahaya Atma Pustaka, 2010.

Sudikno Mertokusumo and A. Pitlo. *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*. PT Citra Aditya Bakti, 1993.

Susi Dwi Harijanti, Lailani Sungkar, and Wicaksana Dramanda. *Pengujian Formil Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi Urgensi Dan Batu Uji*. Laporan Hasil Penelitian Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, 2020.

Tanto Lailam. "Penataan Kelembagaan Pengujian Norma Hukum Di Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 15, no. 1 (2018).

"Tenggat Waktu 45 Hari Ajukan Uji Formil UU Di MK Dinilai Cukup." *Kompas.Com*, 2020. https://nasional.kompas.com/read/2020/10/16/22003901/tenggat-waktu-45-hari-ajukan-uji-formil-uu-di-mk-dinilai-cukup.

Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Sekertariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

Zainal Arifin Mochtar. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*. EA Books, 2022.

Zaka Firma Aditya and Abdul Basid Fuadi. *Konsep Kedudukan Hukum Pemohon Dalam Pengujian Formil Undang-Undang Di Mahkamah Konstitusi*. Raja Grafindo Persada, 2022.