

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum. Negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).<sup>1</sup>

Untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat diperlukan tatanan yang tertib di bidang pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian diperlukan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pelaksanaan dari perintah Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

---

<sup>1</sup> Penjelasan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Fungsi pembentukan Peraturan Perundang undangan memiliki kaitan yang erat dengan sistem ketatanegaraan. Hal ini terutama terkait dengan fungsi dari lembaga-lembaga negara serta bentuk dan jenis dari Peraturan Perundang-undangan yang dihasilkan. Dari sisi ketatanegaraan, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi bagian penting dari perwujudan negara hukum yang disesuaikan dengan bentuk negara, bentuk pemerintahan, dan sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara.

Negara Hukum dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Indonesia adalah negara hukum (*Rechtstaat*), bukan Negara Kekuasaan (*Maachstaat*). Dalam pandangan Jimly Asshidiqie, dalam prinsip negara hukum terkandung pengertian adanya:

1. Pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi;
2. Prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar;
3. Jaminan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar;

4. Prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum; dan
5. Menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa.

Dalam paham Negara Hukum yang demikian itu, pada hakikatnya hukum itu sendirilah yang menjadi penentu segalanya sesuai dengan prinsip nomokrasi (*nomocracy*) dan doktrin '*the Rule of Law, and not of Man*'.<sup>2</sup>

Masalah perundang-undangan yang dahulu tidak begitu diperhatikan banyak orang, bahkan di fakultas hukum atau pendidikan hukum lainnya, saat ini menjadi pembahasan dari berbagai pihak. Minat berbagai pihak terhadap perundang-undangan tersebut paling tidak semakin berkembang setelah adanya Undang-Undang No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja), yang menerapkan penyusunan peraturan perundang-undangan dengan model omnibus, yang sebenarnya tidak dikenal dan tidak diatur oleh Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang telah diubah terakhir kali oleh Undang-Undang No.13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang

---

<sup>2</sup> Jimly Assididqie, *Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*. Makalah Disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII dengan Tema Penegakan Hukum Dalam Pembangunan Berkelanjutan. Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, Bali, 14-18 Juli 2003, h. 3-4.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP).

Adanya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020, yang berhubungan dengan pengujian (*judicial review*) terhadap UU Cipta Kerja akhirnya mendorong beberapa pemikiran dari berbagai pihak untuk memasukkan metode omnibus ke dalam UU PPP. Keresahan atas kebutuhan perubahan UU PPP tersebut pernah juga digagas oleh kegiatan webinar “Refleksi 10 tahun Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”, pada 14 Agustus 2021, yang diselenggarakan oleh kolaborasi beberapa dosen perundang-undangan dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Universitas Brawijaya, dan Universitas Lampung, bersama *Indonesia Center Legislative Drafting* (ICLD) ini.

Dengan berlakunya Undang-Undang No.13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang memasukkan metode omnibus di dalamnya tentunya diharapkan dapat menanggulangi berlakunya UU Cipta Kerja yang banyak menimbulkan persoalan. Harapan ini dikemukakan oleh karena pembentukan UU Cipta Kerja yang awalnya bertujuan untuk menyederhanakan peraturan perundang-undangan yang ada, tetapi malah menambah banyak persoalan, karena pendelegasian kepada berbagai peraturan perundang-undangan sebagai peraturan pelaksanaannya, yang jumlahnya jauh lebih banyak lagi. Keluhan masyarakat pengguna UU Cipta Kerja tidak hanya itu, tetapi persoalan

untuk memahami isi dari UU Cipta Kerja pun banyak diungkapkan dan dibahas oleh berbagai pihak yang terdampak dari pelaksanaan UU Cipta Kerja tersebut. Artinya UU Cipta Kerja ini tidak akan dapat dikatakan sebuah peraturan perundang-undangan yang baik, apabila dalam pelaksanaannya masyarakat tidak mudah untuk memahami dan mengikuti perintah yang ada di dalamnya.

Saat ini, diperlukan lebih banyak orang yang peduli pada kebaikan dan kemajuan hukum dan perundang-undangan Indonesia. Ada kepedulian, berpikir dan bekerja bersama menjadi sangat penting dilakukan saat ini. Membentuk sistem hukum perundang-undangan yang baik harus dalam 'koridor' yang benar, dalam rel yang tepat agar pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia menjadi dapat lebih diandalkan dalam menciptakan negara hukum yang dicita-citakan para *founding father*.<sup>3</sup>

Cara pembentukan peraturan perundang-undangan itupun bersifat dinamis. Ia bisa saja berubah sepanjang dianggap perlu untuk memenuhi kebutuhan pembentukan peraturan perundang-undangan yang lebih baik. Hanya saja, tuntutan penyesuaian cara pembentuk perundang-undangan juga mengharuskan dilakukannya perubahan terhadap undang-undang yang mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Pengalaman penggunaan metode omnibus dalam pembentukan UU Cipta

---

<sup>3</sup> Maria Farida Indrati, monograf dekonstruksi perundang-undangan Indonesia: menggapai cita-cita ideal pembentukan peraturan perundang-undangan h. 3.

Kerja yang kemudian diuji secara formil ke Mahkamah Konstitusi mengonfirmasi bahwa cara pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah tunduk pada mekanisme yang diatur dalam UU. Jika metode tersebut belum diakomodir, maka perlu terlebih dahulu dilakukan perubahan terhadap ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan dengan mengubah UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pada aspek bagaimana menghadirkan sebuah produk peraturan perundang-undangan yang juga sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat, cara pembentukan peraturan perundang-undangan juga mesti menjamin bahwa proses pembentukannya juga melibatkan masyarakat. Pelibatan atau partisipasi masyarakat akan menjadi sarana untuk menjaga agar substansi sebuah peraturan perundang-undangan tidak saja untuk kepentingan elit melainkan juga untuk kepentingan masyarakat. Dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, MK memberikan panduan yang lebih jelas tentang bagaimana partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mesti dilakukan.

Partisipasi tersebut setidaknya harus memenuhi tiga syarat, yaitu *pertama*, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); *kedua*, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan *ketiga*, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat

yang diberikan (*right to be explained*).<sup>4</sup>

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas penulis dapat merumuskan masalah-masalah yang akan dibahas didalam penelitian ini yaitu:

1. Apakah Mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan Sudah Sesuai Dengan Amanat UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945?
2. Bagaimana Dasar Pertimbangan Hakim Tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam (Studi Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020)?
3. Bagaimana Implikasi apabila tidak dijalankan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan Penelitian ini dengan berpedoman pada penelitian yang telah dilakukan sebelumnya adalah sebagai berikut:

1. Untuk Mengetahui Mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan peraturan perundang-

---

<sup>4</sup> Ibid h. 5

undangan Sudah Sesuai Dengan Amanat UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Untuk Mengetahui Dasar Pertimbangan Hakim Tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam (Studi Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020).
3. Untuk Mengetahui Implikasi apabila tidak dijalankan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini dapat dilihat secara teoritis dan parkatis, yaitu :

1. Secara Teoritis, diharapkan agar penelitian ini sebagai penambah pengetahuan dalam khasanah perkembangan ilmu hukum, khususnya dalam kaitan dengan Pembentukan peraturan perundang-undangan.
2. Secara Praktis, diharapkan hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan pemikiran dalam pemecahan segala masalah-masalah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik itu dari kalangan akademisi maupun kalangan praktisi serta sebagai bahan kajian lebih lanjut untuk rekan-rekan Mahasiswa Fakultas Hukum dan kalangan lain yang berminat.

#### **E. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep**

##### **1. Kerangka Teori**

Kerangka teoritik dan sebagainya, berbagai istilah tersebut pada dasarnya sama maksud dan maknanya, mungkin ada yang lebih luas dan yang lain lebih sempit kajiannya, akan tetapi isi dari kerangka teoritik adalah konsepsi-konsepsi, teori-teori, pandangan-pandangan, dan penemuan yang relevan dengan pokok permasalahan.<sup>5</sup> Kata teoritik atau teoritis atau *theoretical*<sup>6</sup> berarti berdasarkan pada teori, mengenai atau menurut teori.<sup>7</sup> Kata teori berasal dari kata *theoria* dalam bahasa Latin yang berarti perenungan. Kata *theoria* itu sendiri berasal dari kata *thea* yang dalam bahasa Yunani berarti cara atau hasil pandang.

Kontinuitas Perkembangan ilmu hukum, selain bergantung pada metodologi, aktifitas penelitian dan imajinasi sosial sangat ditentukan oleh suatu teori.<sup>8</sup> Fungsi teori dalam suatu penelitian tesis adalah untuk memberikan arahan/petunjuk dan memperkirakan serta menjelaskan gejala yang diamati. Karena penelitian ini merupakan penelitian hukum normative, maka kerangka teori diarahkan secara khas ilmu hukum . Maksudnya, penelitian ini berusaha menjelaskan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan secara yuridis , artinya memahami objek penelitian sebagai hukum yakni sebagai suatu kaedah hukum yang ditentukan dalam putusan dan telah menjadi jurisprudensi dan peraturan-peraturan yang berkaitan dengan masalah peraturan perundang-

---

<sup>5</sup> Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hal. 92.

<sup>6</sup> Soetandyo Wigjosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode Dinamika Masalahnya*, Elsam HuMa, Jakarta, 2002, h. 184.

<sup>7</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2001, h. 156.

<sup>8</sup> Soejono Soekanto, 1982, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Press), h. 6.

undangan.

Banyak teori hukum mengajarkan bahwa hukum harus stabil (*stable*) tetapi dia tidak boleh diam (*still*) atau kaku (*rigid*). Sepintas terlihat pernyataan tersebut saling bertolak belakang satu sama lain, tetapi sebenarnya tidak saling bertentangan. Karena, demikian salah satu *facet hakiki* dari hukum dimana disatu pihak hukum harus mengandung unsur kepastian dan prediktabilitas, sehingga dia harus stabil. Tetapi dilain pihak hukum haruslah dinamis, sehingga selalu dapat mengikuti dinamika perkembangan kehidupan manusia.

Disamping itu, sering pula dikatakan bahwa seorang ahli hukum (*dogmatis*) mulai masuk kedunia teori hukum manakala dia telah mulai meninggalkan pertanyaan-pertanyaan tentang “darimana”, “mengapa”, “bagaimana” dan “untuk apa”.<sup>9</sup> Atau dengan perkataan lain, pemikiran teoritis hukum memang agar menerawang , karena memang dia banyak diharuskan untuk merenung.

Tentang pengertian dari teori hukum itu sendiri , dalam hal ini, teori hukum merupakan studi tentang sifat dari hal-hal yang penting dalam hukum yang lazim terdapat dalam system-sistem hukum , dimana salah satu objek kajiannya adalah pembahasan mengenai unsur-unsur dasar dari hukum yang membuat hukum berbeda dengan aturan standar yang lain yang bukan hukum. Tujuannya adalah untuk membedakan mana yang merupakan sistem hukum dan mana yang bukan sistem hukum.

---

<sup>9</sup> Sudikno, Mertokesumo, Teori Hukum, (Yogyakarta,2011, Universitas Atmajaya), h. 11.

Namun yang jelas , disepanjang sejarah perkembangan pemikiran tentang hukum, tidak terdapat bukti-bukti cukup yang menyatakan bahwa manusia bisa mendapat jawaban yang dogmatis dan final terhadap pertanyaan “apakah hukum itu.”

Selanjutnya, sebagaimana diketahui bahwa dalam memandang hukum, ada perbedaan pokok antara pendekatan yang dilakukan oleh paham ilmu hukum analitis dengan paham dari ilmu hukum normatif . Jika paham ilmu hukum analitis memandang hukum sebagai apa adanya dalam kenyataan (*das sein*), sedangkan ilmu hukum normatif lebih memandang hukum sebagai apa yang seharusnya terjadi (*das sollen*), yakni apa yang benar dan salah atau apa yang baik dan yang buruk berdasarkan berbagai ukuran termasuk ukuran moral. Kedua macam pandangan yang berbeda secara prinsipel ini telah memelopori timbulnya perbedaan terhadap berbagai teori hukum yang mereka kembangkan.<sup>10</sup>

Kemudian jika dibandingkan antara disiplin “filsafat Hukum” dan disiplin “ilmu hukum” maka disiplin teori hukum berada di tengah diantara kedua disiplin hukum tersebut. Jadi, yang paling di atas (paling abstrak) adalah filsafat hukum, kemudian diikuti oleh teori hukum ditengahnya, baru kemudian yang lebih bawah (lebih konkret) adalah ilmu hukum. Meskipun dibawah ilmu hukum masih ada yang lebih konkret lagi yaitu “hukum positif”.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Munir Fuadi, Teori-teori besar (Grand Teori) Dalam Hukum,(Prananda Media Grup 2014), h. 6

<sup>11</sup> Ibid, h. 7

### a. Teori Negara Hukum

Negara hukum merupakan negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan kepada setiap warganya. Dalam konstitusi Pasal 1 ayat (3) menjadi bukti tertulis bahwa Indonesia adalah negara hukum. ” Ni”matul Huda (2011: 17) menyatakan dalam bukunya bahwa “Prinsip ini semula dimuat dalam Penjelasan, yang berbunyi: “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtstaat*).” Dalam hal ini jelas bahwa pada awalnya terdapat bukti tertulis yang menunjukkan Indonesia menganut konsep negara hukum barat (*rechtsstaat*).

Abdul Latif mengutip Senoadji, menyebutkan “... Negara Hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Karena Pancasila harus diangkat sebagai norma dasar dan sumber hukum, maka Negara Hukum Indonesia ... dinamakan Negara Hukum Pancasila”.<sup>12</sup>

Penulis memiliki pemahaman bahwa memang pernyataan tersebut bisa dibenarkan terkait dengan hilangnya redaksi “*rechtsstaat*” dari UUD NRI 1945 yang menyebutkan Indonesia adalah negara hukum dan juga kiblat negara hukum Indonesia bukan *rechtsstaat* (hukum tertulis/civil law dan kepastian hukum) maupun *rule of law* (hukum tidak tertulis/*common law* dan keadilan substansial). Seakan memang kedua konsep hukum

---

<sup>12</sup> Latif, Abdul. *Fungsi Mahkamah Konstitusi (Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi)*. Yogyakarta. Kreasi Total Media, 2009. h. 73-74.

tersebut diambil sisi baiknya dan menjadi Negara Hukum Pancasila. Namun seiring dengan perkembangannya Indonesia sejak melakukan amandemen, dengan mengangkat konsep negara hukum dalam konstitusinya. Negara Hukum Pancasila memiliki ciri khas Indonesia sesuai dengan sumber hukum Indonesia yang salah satunya adalah hukum yang masih berlaku dimasyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan konstitusi.

Menurut Couwenberg prinsip dasar yang sifatnya liberal dari *rechstaat*/Eropa Kontinental mencakup sepuluh bidang yaitu :

- 1) Pemisahan antara negara dan masyarakat sipil (*de scheiding tussen staat en burgerlijke maatschappij*), pemisahan antara kepentingan umum dan kepentingan khusus perorangan, pemisahan kekuasaan antara hukum publik dan hukum privat;
- 2) Pemisahan antara negara dan gereja (agama);
- 3) Jaminan atas hak-hak kebebasan sipil (*burgerlijke vrijheids rechten*);
- 4) Persamaan terhadap undang-undang (*gelijkheid voor de wet*);
- 5) Konstitusi tertulis sebagai dasar kekuasaan negara dan dasarsistem hukum;
- 6) Pemisahan kekuasaan berdasarkan trias politica dan sistem *check and balances*;
- 7) Asas legalitas (*heerscappij van de wet*);

- 8) Ide tentang aparat pemerintahan dan kekuasaan kehakiman yang tidak memihak dan netral;
- 9) Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap penguasa oleh peradilan yang bebas dan tidak memihak;
- 10) Prinsip pembagian kekuasaan, baik teritorial sifatnya maupun vertikal (sistem federasi maupun desentralisasi).<sup>13</sup>

Berdasarkan sifat dasar liberal dan demokrasi yang dikemukakan Couwenberg, Meuwissen menyatakan ciri rechtsstaat antara lain:

- a) Adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
- b) Adanya pembagian kekuasaan negara, yang meliputi kekuasaan pembuatan undang-undang yang ada pada parlemen (DPR), kekuasaan kehakiman yang bebas yang tidak hanya menangani sengketa antar individu raktar tetapi juga antara penguasa dan rakyat, dan pemerintah yang mendasarkan tindakannya atas undang-undang;

Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat (*vrijheidsrechten van de burger*).<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, h. 87-88.

<sup>14</sup> *Ibid.*, h. 88-89.

Menurut Albert Venn Dicey (1951: 202-203) dalam konsep negara hukum *rule of law/anglo saxon/common law* terdapat tiga ciri penting yaitu:

- a) Supremasi hukum (*supremacy of law*), dari *regular law* untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan, prerogatif atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah ;
- b) Persamaan dihadapan hukum (*Equality before the law*), dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*, ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum, baik pejabat maupun warga negara biasa kewajiban untuk mentaati hukum yang sama;

Konstitusi adalah hasil dari the *ordinary law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan, singkatnya, prinsip-prinsip hukum privat melalui tindakan peradilan.<sup>15</sup>

Setiap wilayah negara tentu memiliki karakteristik yang berbeda-beda sehingga sistem dan penerapan hukumnya tentu harus disesuaikan.

Demikian juga halnya di Indonesia, sebagai negara yang memiliki tujuan untuk memberikan kesejahteraan kepada rakyatnya, tidak bisa

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, h. 90.

hanya menitikberatkan kepastian hukum menjadi tujuan utama negara hukumnya. Karena aspek keadilan terhadap rakyat menjadi perhatian penting sebagaimana telah diimplementasikan dalam MKRI bahwa pencari keadilan bisa mengajukan gugatan apabila terdapat peraturan perundang-undangan yang menurut mereka melanggar hak konstitusional mereka atau paling tidak dalam perspektif mereka tidak adil.

Dalam teori kedaulatan negara, Indonesia menganut dua teori yaitu kedaulatan hukum dimana negara tunduk pada hukum yang dibuatnya dan kedaulatan rakyat dimana negara mengabdikan pada kemauan rakyatnya. Selain dua konsep negara hukum diatas yang banyak diadopsi oleh berbagai negara, Indonesia menganut konsep Negara Hukum Pancasila.

Dalam buku yang berjudul Fungsi Mahkamah Konstitusi (Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi) Abdul Latif menyatakan kesimpulannya atas Negara Hukum Pancasila mempunyai karakteristik atau kriteria yaitu:

- a) Dari sudut pemikiran keadilan, Negara Hukum Pancasila merupakan negara hukum yang mengutamakan keadilan sosial;
- b) Dari sudut konsep kenegaraan Negara Hukum Pancasila mengutamakan dan menerima konsep negara hukum integralistik;
- c) Dari sudut upaya kesejahteraan, mengarah kepada

terciptanya masyarakat adil berkemakmuran dan makmur yang berkeadilan;

Dari sudut moral Negara Hukum Pancasila adalah negara yang berlandaskan Ketuhanan Yang Maha Esa serta menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia (Indonesia).<sup>16</sup>

Sebagai bentuk penegasan atas Negara Hukum Pancasila, menurut Padmo Wahyono dalam Materi Kuliah Hukum Tata Negara konsep Negara Hukum Pancasila memiliki sebagai berikut:

- a) Hukum bersumber pada Pancasila dan sumber dari segala sumber hukum;
- b) Negara berdasarkan atas hukum bukan kekuasaan belaka;
- c) Pemerintah berdasarkan atas sistem konstitusional;
- d) *Equality before the law*;
- e) Kekuasaan kehakiman yang merdeka.<sup>17</sup>

## **b. Teori Peraturan Perundang-undangan**

### **1) Pengertian Konstitusi**

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis (*constituer*) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara. Sedangkan istilah Undang-Undang Dasar merupakan

---

<sup>16</sup> Abdul Latif, *Op.Cit.*, h. 78.

<sup>17</sup> Martitah dan Hery Abduh. *Negara dan Negara Hukum*. Materi Kuliah yang disampaikan pada perkuliahan *Hukum Tata Negara*. Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, 2010, h. 12.

terjemahan istilah yang dalam bahasa Belandanya Gronwet. Perkataan wet diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia undang-undang, dan grond berarti tanah/dasar.<sup>18</sup>

Di negara-negara yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa nasional, dipakai istilah Constitution yang dalam bahasa Indonesia disebut konstitusi.<sup>19</sup> Pengertian konstitusi, dalam praktik dapat berarti lebih luas daripada pengertian Undang-Undang Dasar, tetapi ada juga yang menyamakan dengan pengertian Undang-Undang Dasar. Bagi para sarjana ilmu politik istilah Constitution merupakan sesuatu yang lebih luas, yaitu keseluruhan dari peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana sesuatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat.

Dalam bahasa Latin, kata konstitusi merupakan gabungan dari dua kata, yaitu *cume* dan *statuere*. *Cume* adalah sebuah preposisi yang berarti "bersama dengan...", sedangkan *statuere* berasal dari kata *sta* yang membentuk kata kerja pokok *stare* yang berarti berdiri.<sup>20</sup>

## 2) Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan adalah semua hukum dalam arti luas yang dibentuk dengan cara tertentu, oleh pejabat yang

---

<sup>18</sup> Wirjono Projudikoro, Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia, Dian Rakyat, Jakarta, 1989, h. 10.

<sup>19</sup> Sri Soemantri M., Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 dalam Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia, Sinar Harapan, Jakarta, 1993, h. 29.

<sup>20</sup> Dahlan Thaib, 2006, Teori Dan Hukum Konstitusi, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, h.7.

berwenang dan dituangkan dalam bentuk tertulis. Dalam artinya yang luas itu sebenarnya hukum dapat diartikan juga sebagai putusan hakim, terutama yang sudah berkekuatan hukum tetap dan menjadi yurisprudensi. Hukum perundang-undangan yang menekankan pada bentuk tertulis ini semula terkait erat dengan sistem hukum Eropa Kontinental yang menganut legisme dengan civil law. Namun sekarang ini, terutama dalam kaitannya dengan pengujian yudisial, adanya peraturan perundang-undangan dengan susunan hierarkisnya tak hanya terkait dengan civil law di Eropa Kontinental, tetapi juga berlaku di negara-negara Anglo Saxon meskipun pada umumnya kawasan ini dikenal sebagai penganut common law.

Perbedaan antara Eropa Kontinental (civil law) dan Anglo Saxon (common law) dewasa ini lebih tertuju pada tumpuan strategi pembangunan hukumnya, yang satu menekankan pada peran lembaga legislatif dan eksekutif untuk membuat hukum-hukum tertulis, sedangkan yang satunya lebih menekankan pada peran lembaga yudisial untuk membuat hukum melalui vonis-vonisnya yang kreatif dengan menggali nilai-nilai keadilan di dalam masyarakat.

Dengan demikian, jika kita memetakan berdasar sejarah dan kawasan maka ada dua tradisi dan sistem yang melahirkan konsepsi negara hukum, yaitu:

- a) Tradisi Eropa Kontinental dengan civil law yang menekankan pada hukum tertulis agar terdapat kepastian

hukum. Negara hukumnya disebut Rechtsstaat.

- b) Tradisi Anglo Saxon dengan common law yang menekankan pada yurisprudensi guna mencapai penegakan rasa keadilan. Negara hukumnya disebut the Rule of Law.

Hukum dalam arti luas mencakup semua peraturan yang dibuat oleh lembaga-lembaga tertentu sesuai dengan tingkat dan lingkup kewenangannya yang biasanya disebut peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, peraturan perundang-undangan adalah berbagai jenis peraturan tertulis yang dibentuk oleh berbagai lembaga sesuai tingkat dan lingkungannya masing-masing.

Semua peraturan yang mengikat itu disusun secara hierarkis untuk menentukan derajatnya masing-masing dengan konsekuensi jika ada dua peraturan yang bertentangan maka yang dinyatakan berlaku adalah yang derajatnya lebih tinggi. Studi hukum hampir selalu mengaitkan masalah susunan hierarkis ini dengan teori penjenjangan yang dikembangkan oleh Hans Kelsen dan Nawiasky.

Jika suatu peraturan dianggap bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi maka untuk memastikan keabsahannya bisa dilakukan melalui pengujian oleh lembaga yudikatif. Di Jepang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK), di Amerika Serikat dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA) sedangkan di Indonesia dilakukan oleh MK dan MA, tergantung tingkat peraturan perundang-undangan yang diuji. Pengujian ini biasanya disebut judicial review. Istilah pengujian itu

sendiri mencakup uji materiil dan uji formal. Uji materiil dilakukan berkenaan dengan isinya yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sedangkan uji formal dilakukan berkenaan dengan prosedurnya yang dianggap melanggar atau salah.<sup>21</sup>

Judicial review untuk menjamin konsistensi peraturan perundang-undangan dengan konstitusi ini penting lebih-lebih jika diingat bahwa arti konstitusi itu secara luas mencakup semua peraturan tentang organisasi penyelenggaraan negara yang bisa berupa Konstitusi Tertulis yang terbagi dua jenis, yaitu dalam dokumen khusus (UUD) atau dalam dokumen tersebar (peraturan perundang-undangan lain) atau berupa Konstitusi Tak tertulis, yaitu konvensi, hukum adat, dan adat kebiasaan. Dokumen-dokumen tersebar itu harus jelas konsistensi isinya dengan yang lain terutama dengan UUD.

#### a) Alasan Judicial Review

Ketentuan judicial review di Amerika Serikat (AS) tidak cantumkan di dalam Konstitusi AS. Akan tetapi, pada 1803 Marshall membuat sejarah baru dalam hukum konstitusi ketika Ketua Mahkamah Agung tersebut membatalkan Judiciary Act 1789 secara sepihak dengan alasan act tersebut bertentangan dengan Konstitusi Amerika. Judicial revise oleh Marshall ini di kemudian hari menjadi konvensi di Amerika Serikat dan menjalar serta diikuti oleh berbagai negara

---

<sup>21</sup> Mahfud MD, 2009, Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu, Jakarta, Rajawali Pers, h. 255-257

dengan berbagai variasinya. Sebelum itu memang sudah ada kebiasaan hakim tidak mengikuti ketentuan UU yang dianggap tak adil, tetapi Marshall adalah orang pertama yang (bukan hanya tidak mengikuti ketentuan UU melainkan) membatalkan UU melalui pengujian. Marshall mengemukakan tiga alasan atas *rechtsvinding* atau penemuan hukum tentang pengujian yudisial itu:

- 1) Hakim bersumpah untuk menjunjung tinggi konstitusi, sehingga jika ada peraturan yang bertentangan dengan konstitusi harus melakukan uji materi.
- 2) Konstitusi adalah the supreme law of the land sehingga harus ada pengujian terhadap peraturan yang di bawahnya agar the supreme law itu tidak dilangkahi isinya.
- 3) Hakim tidak boleh menolak perkara, sehingga kalau ada yang mengajukan permintaan judicial review harus dipenuhi.
- 4) Selain ketiga alasan itu melalui disertasi tahun 1993, saya menambahkan satu alasan lagi tentang perlunya judicial review itu yakni karena hukum adalah produk politik. Karena hukum adalah produk politik, maka harus ada mekanisme pengujian agar isi maupun prosedur pembuatannya benar secara hukum dan bukan hanya menjadi alat justifikasi atas kehendak pemegang kekuasaan politik. Hal ini penting karena hukum (dalam arti UU) merupakan kristalisasi atau formalisasi atau legalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing

baik karena hegemoni maupun karena kompromi.<sup>22</sup>

#### b) Persoalan Perundang-undangan di Indonesia

Ada dua persoalan perundang-undangan pada zaman Orde Baru dulu:

- 1) Pembuatan peraturan perundang-undangan didominasi oleh lembaga eksekutif. Selain perencanaannya terpusat yang sudah disetujui DPR pun bisa dimentahkan.
- 2) Produk perundang-undangan tidak dapat di-review secara operasional melalui pengujian yudisial.

Dengan demikian, pada masa lalu tidak ada mekanisme yang efektif untuk menjamin konsistensi antarperaturan perundang-undangan dengan atau sebagai himpunan konstitusi melalui pengujian yudisial (judicial review). Pada masa lalu review atas peraturan perundang-undangan hanya bertumpu pada legislative review atau executive review. Dalam proses legislative review pun secara praktis didominasi atau selalu bersumber pada kehendak-kehendak lembaga eksekutif karena saat itu sistem ketatanegaraan kita memang berwatak *executive heavy*.

Pada masa lalu UU di Indonesia didominasi oleh lembaga eksekutif sejak dari perencanaan sampai pelaksanaan, bahkan pengesahannya tergantung pada presiden. Kita mempunyai catatan tentang kasus RUU Penyiaran (1997) yang dikembalikan oleh presiden padahal RUU itu sudah disetujui bersama oleh DPR dan pemerintah.

---

<sup>22</sup> Ibid h. 258.

Pelembagaan judicial review di Indonesia telah diperjuangkan sejak 1968, tetapi gagal. Namun, pada 1970 diakomodasi masuk di dalam UU No. 14 Tahun 1970 dengan ketentuan:

- a) Uji materi hanya untuk di bawah UU.
- b) Dilakukan pada pemeriksaan kasasi.
- c) Jika terkena judicial review dicabut sendiri oleh yang membuatnya.

Ketentuan ini kemudian dimasukkan di dalam Tap MPR No. VI/MPR/1973 dan dituangkan lagi di dalam Tap MPR No. III/MPR/1978 serta UU lain yang terkait. Namun, ketentuan ini tak pernah bisa operasional dan tak pernah ada produknya sampai terjadi reformasi tahun 1998. Jika didalami ketentuan-ketentuan tersebut memang dibuat untuk tidak bisa dilaksanakan. Padahal pada masa itu banyak sekali keluhan tentang UU yang tidak sesuai dengan UUD dan peraturan perundang-undangan yang menabrak peraturan di atasnya.

Pada masa lalu, menjelang reformasi 1998, pernah ada tiga alternatif untuk menguji UU terhadap UUD:

- a) Dilakukan oleh MPR karena MPR yang menetapkan UUD.
- b) Dilakukan oleh MA karena prinsip checks and balances.
- c) Dilakukan oleh MK karena prinsip checks and balances, namun dilakukan oleh lembaga yudisial yang khusus menangani masalah tersebut.

### c. Teori Kepastian Hukum

Dialektika keadilan masih berada pada penafsiran yang subjektif, adil bagi seseorang belum tentu adil bagi orang lain. Demikian pula kebijakan yang ditetapkan pemerintah, suatu kebijakan mungkin dipandang adil bagi pemerintah, namun belum tentu oleh masyarakat. Sehingga dalam suatu hubungan hukum yang terjadi di masyarakat harus memiliki kekuatan mengikat bagi masyarakat, kekuatan mengikat dalam suatu peristiwa hukum atau hubungan hukum membutuhkan adanya kepastian hukum. Hens Kelsen sebagaimana dikutip oleh Peter Mahmud Marzuki, menjelaskan bahwa:

“Hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekan aspek “seharusnya” atau “*das sollen*”, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu dalam bertingkah laku dalam masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.”<sup>23</sup>

Menurut Utrecht sebagaimana dikutip Dominikus Rato, kepastian hukum mengandung dua makna, pertama adanya aturan bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan yang boleh dan atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang dibebankan atau

---

<sup>23</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Prenada Kencana Media Group, h. 158

dilakukan oleh negara terhadap individu.<sup>24</sup>

Kepastian hukum menegaskan bahwa tugas hukum adalah menjamin kepastian hukum dalam hubungan-hubungan pergaulan kemasyarakatan. Terjadi kepastian yang dicapai “oleh karena hukum”. Dalam tugas hukum tersebut tersimpul dua tugas lain, yakni hukum harus menjamin keadilan maupun hukum harus tetap berguna. Akibatnya kadang-kadang yang adil terpaksa dikorbankan untuk yang berguna. Ada 2 (dua) macam pengertian “kepastian hukum” yaitu kepastian oleh karena hukum dan kepastian dalam atau dari hukum.

Kepastian dalam hukum tercapai kalau hukum itu sebanyak-banyaknya hukum undang-undang dan bahwa dalam undang-undang itu tidak ada ketentuan-ketentuan yang bertentangan, undang-undang itu dibuat berdasarkan “*rechtswerkelijkheid*” (kenyataan hukum) dan dalam undang-undang tersebut tidak dapat istilah-istilah yang dapat di tafsirkan berlain-lainan.<sup>25</sup>

Kepastian hukum sangat identik dengan pemahaman positivisme hukum. Positivisme hukum berpendapat bahwa satu-satunya sumber hukum adalah undang-undang, sedangkan peradilan berarti semata-mata penerapan undang-undang pada peristiwa yang konkrit.<sup>26</sup>

Kepastian hukum merupakan suatu asas mutlak ada dalam suatu

---

<sup>24</sup> Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum*, Yogyakarta, Laskbang Pressindo, h. 59

<sup>25</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, h. 35

<sup>26</sup> Lilik Rasyidi dan Ira Thania Rasyidi, 2004, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Bandung, PT. Citra Aditya Bhakti, h. 42-43.

negara hukum. Menurut Philipus M. Hadjon, konsep *rechstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini tampak baik dari isi maupun kriteria *rechstaat* dan *rule of the law* itu sendiri.<sup>27</sup>

Berdasarkan dua model dan perbedaan sifat negara yang berdasarkan pada konsep *rechtstaat* dan *rule of the law* tersebut, maka muncullah dua sistem hukum di dunia, yaitu sistem hukum eropa kontinental yang disebut *civil law* dan sistem hukum *common law* atau *Engglish-Law*.

Mariam Budiardjo, menegaskan bahwa dalam perkembangan ide demokrasi dapat dilihat dalam dua *mainstream*, pertama demokrasi pada negara hukum klasik, dan kedua demokrasi pada negara hukum dinamis.<sup>28</sup>

Konsep negara hukum didasari atas adanya keinginan untuk melakukan pembatasan yuridis terhadap kekuasaan dikarenakan politik kekuasaan yang cenderung korup. Atas dasar itu, maka dilakukan pembatasan kekuasaan secara yuridis normatif untuk menghindari penguasa yang deprestik.

Disinilah kemudian konstitusi menjadi penting artinya bagi kehidupan masyarakat. Konstitusi dijadikan sebagai perwujudan hukum

---

<sup>27</sup> Philipus M. Hadjon, 1998, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya, Bina Ilmu, h. 72.

<sup>28</sup> Mariam Budiardjo, 2007, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Indonesia, Jakarta, h. 56.

tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara dan pejabat-pejabat pemerintah sekalipun, sesuai dengan dalil, *government by the law, not by men* (pemerintahan berdasarkan hukum, bukan berdasarkan manusia).<sup>29</sup>

Terwujudnya kepastian hukum tidak hanya adanya aturan hukum yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan yang boleh dan atau tidak boleh dilakukan, tetapi juga berupa jaminan bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu. Artinya, kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah harus dilakukan evaluasi, apakah telah sesuai dengan konsep-konsep yang terkandung dalam negara Indonesia yang berdasarkan pada Pancasila sebagai dasar atau falsafah hidup bangsa dan Konstitusi sebagai pedoman dalam pelaksanaan pergaulan hidup bangsa Indonesia.

## **2. Kerangka Konsep**

Konsepsi berasal dari bahasa latin, *conceptus* yang memiliki arti sebagai suatu kegiatan atau proses berpikir, daya berfikir khususnya penalaran dan pertimbangan. Peranan konsep dalam penelitian adalah untuk menghubungkan dunia teori dan observasi, antara abstraksi dan realitas.

Konsepsi merupakan definisi operasional dari intisari obyek penelitian yang akan dilaksanakan. Pentingnya definisi operasional adalah

---

<sup>29</sup> Mariam Budiarjo, *Op. Cit.*, h. 57.

untuk menghindari perbedaan pengertian dan penafsiran dari suatu istilah yang dipakai. Selain itu dipergunakan juga untuk memberikan pegangan pada proses penelitian ini. Menghindari terjadinya perbedaan pengertian tentang konsep yang dipakai dalam penelitian ini, perlu dikemukakan mengenai pengertian konsep yang akan digunakan, sebagai berikut:

#### **a. Mahkamah Konstitusi**

##### **1) Pengertian Mahkamah Konstitusi**

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) adalah Lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang memiliki kewenangan memutus perkara pada tingkat pertama dan terakhir.

Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Hal ini berarti Mahkamah Konstitusi terikat pada prinsip umum penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lembaga lainnya dalam menegakkan hukum dan keadilan. Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24 C ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berwenang untuk:

- a) Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- b) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c) Memutus pembubaran partai politik;
- d) Memutus perselisihan hasil pemilihan umum dan
- e) Memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden<sup>30</sup>

## 2) Konstitusi dan UUD

Dalam praktik sehari-hari, istilah konstitusi,<sup>31</sup> *constitution* (bahasa Inggris),<sup>32</sup> sering diidentikkan dengan UUD atau *grundgesetz* (bahasa Jerman) atau *grondwet* (bahasa Belanda), padahal makna substantif konsep-konsep tersebut sangat berbeda. Penyamaan pengertian kedua konsep ini terjadi akibat pengaruh paham kodifikasi yang menghendaki semua peraturan hukum dibuat dalam bentuk tertulis demi mencapai kesatuan hukum, kesederhanaan hukum, dan kepastian hukum. Begitu kuat pengaruh paham kodifikasi sehingga setiap peraturan hukum harus dibuat tertulis dan peraturan yang tertulis itulah yang disebut UUD.<sup>33</sup>

Herman Heller menyatakan, istilah konstitusi mempunyai makna lebih luas daripada UUD. Konstitusi mula-mula merupakan suatu

---

<sup>30</sup> <https://donggala.bawaslu.go.id/detail/apa-tugas-dan-fungsi-mahkamah-konstitusi-kedudukan-kewenangan>

<sup>31</sup> Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia (Jakarta: Balai Pustaka, 2002, cet. ke-2, edisi ke-3), h. 590

<sup>32</sup> Peter Salim, *The Contemporary English-Indonesia Dictionary* (Jakarta: Modern English Press, 1985), h. 394.

<sup>33</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Fakultas Hukum UI, 1988), h. 64-65.

pengertian sosiologis, suatu refleksi kehidupan politik nyata yang berkembang di masyarakat (*die politische Verfassung als gesellschaftliche Wirklichkeit*) dan pada tahap ini konstitusi belum merupakan pengertian yuridis, ein *rechtverfassung*. Setelah unsur-unsur hukum konstitusi yang hidup di masyarakat itu diadopsi menjadi kaidah hukum, maka konstitusi yang semula hanya memiliki makna sosiologis-politis diberi bobot yuridis, die *verselbstandigte Rechtverfassung*. Tugas mencari unsur-unsur hukum itulah yang dalam ilmu hukum disebut "abstraksi".<sup>34</sup>

Kaidah hukum yang merupakan abstraksi unsur-unsur hukum yang hidup di masyarakat selanjutnya perlahan-lahan mulai ditulis orang dalam suatu naskah sebagai UU tertinggi yang berlaku dalam suatu negara dan mengikat semua orang dan institusi negara. Karena itu, jika UUD dikaitkan dengan konstitusi maka sebenarnya UUD hanyalah sebagian dari pengertian konstitusi, yakni konstitusi tertulis, *die geschriebene verfassung*. Pemahaman modern salah mengerti konstitusi karena menyamakannya dengan UUD, padahal konstitusi tidak hanya bersifat yuridis tetapi juga sosiologis dan politis.<sup>35</sup>

Dalam kepustakaan hukum ketatanegaraan negeri Belanda, negeri yang menjadi sumber tata hukum Indonesia, dibedakan secara tegas pengertian *grondwet* (UUD) dari *constitutie* (konstitusi). UUD adalah

---

<sup>34</sup> David Dyzenhaus, "The Gorgon Head of Power: Heller and Kelsen on the Rule of Law", dalam Peter C. Caldwell dan William E. Scheuerman, *From Liberal Democracy to Fascism* (Leiden: Humanities Press, Inc., 2000), h. 20-23.

<sup>35</sup> Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong (Ed.), *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1993), h. 95

bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan konstitusi me- muat baik peraturan tertulis maupun peraturan tidak tertulis. Para penyusun UUD 1945 tampaknya mengikuti aliran pikiran yang ber- kembang di negeri Belanda, sebab Penjelasan UUD 1945 mengatakan bahwa UUD suatu negara hanyalah sebagian dari hukum dasar negara itu. UUD adalah hukum dasar tertulis dan di samping UUD itu berlaku juga hukum dasar tidak tertulis. Hukum dasar tidak tertulis itu adalah aturan-aturan yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyengga- raan negara, meskipun bersifat tidak tertulis.<sup>36</sup>

K.C. Wheare membedakan konstitusi dalam arti luas dan sempit.<sup>37</sup> Dalam arti sempit konstitusi dimaksudkan untuk memberi nama pada dokumen pokok yang berisi aturan-aturan dasar mengenai susunan organisasi negara beserta cara kerja organisasi negara tersebut. Untuk pertama kali istilah konstitusi dalam arti sempit dipakai oleh perancang konstitusi atau UUD AS, yang dalam pembukaannya membubuhkan kata-kata berikut: *"We the people of the United States... do ordain and establish this constitution for the United States of America."*

Sejak UUD AS disahkan itulah konstitusi diidentikkan dengan UUD. Dalam arti luas konstitusi dipakai untuk menyebut segala ke- tentuan yang berhubungan dengan keorganisasian negara, baik yang terdapat dalam UUD, UU organik dan peraturan perundangan lainnya, maupun kebiasaan

---

<sup>36</sup> Penjelasan Umum Tentang UUD Negara Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945.

<sup>37</sup> K.C. Wheare, *Modern Constitution* (London: Oxford University Press, 1975), h. 1-3

atau konvensi. Gambaran klasik yang paling jelas mengenai konstitusi dalam arti luas ini terdapat dalam organisasi negara Inggris yang sampai saat ini tidak memiliki UUD, dalam arti konstitusinya tidak dituangkan dalam satu naskah atau satu dokumen.<sup>38</sup>

Akan halnya Wheare, para sarjana seperti Eric Barendt dan Amos J. Peaslee<sup>39</sup> berpendapat bahwa konstitusi memiliki dua pengertian. Pengertian pertama merujuk pada serangkaian peraturan hukum baik tertulis maupun tidak tertulis yang membentuk sistem pemerintahan. Misalnya aturan-aturan hukum yang menggambarkan kekuasaan pemerintah dan kekuasaan parlemen dan yang mengatur hubungan antara kedua lembaga negara tersebut.

Sedangkan pengertian kedua merujuk dokumen tertulis atau teks yang mengatur eksistensi kekuasaan perundang-undangan, kekuasaan pemerintah, kekuasaan peradilan, dan kekuasaan lembaga-lembaga penting negara lainnya dan mengatur apa yang merupakan kewenangan dan fungsi masing-masing cabang kekuasaan tersebut. Semua negara di dunia memiliki konstitusi tertulis kecuali Inggris dan Selandia Baru. Konstitusi jenis ini umumnya memuat hak-hak asasi manusia yang paling fundamental.

---

<sup>38</sup> E.C.S Wade dan G. Godfrey Philips, *Constitutional Law, An Outline of the Law and Practice of the Constitution, Including Central and Local Government and the Constitutional Relations of the British Commonwealth* (London: Longmans, Green and Co, 195, cet. ke-5,), h. 5.

<sup>39</sup> Amos J. Peaslee, *Constitutions of Nations* (Revised Third Edition) h. 802

Tulisan ini akan memakai istilah konstitusi dalam arti sempit, yaitu konstitusi tertulis (UUD). Sedangkan UUD di sini menunjuk pada semua UUD yang pernah berlaku di Indonesia, yaitu UUD 1945 (18 Agustus 1945-27 Desember 1949), Konstitusi RIS (27 Desember 1949- 17 Agustus 1950), UUDS 1950 (17 Agustus 1950-5 Juli 1959), UUD 1945 yang kedua (5 Juli 1959-19 Oktober 1999), dan UUD 1945 Amandemen (19 Oktober 1999-sekarang).

### **3) Sejarah Ketatanegaraan**

Munculnya ketentuan Perubahan Ketiga UUD 1945 yang memberi wewenang MK untuk menguji UU terhadap UUD dapat dilihat dari aspek sejarah hukum-khususnya sejarah hukum ketatanegaraan-dan aspek kebudayaan. Dari sudut sejarah hukum ketatanegaraan, keputusan tersebut merupakan hasil proses panjang perjuangan para tokoh bangsa pada masa lampau untuk mencapai tujuan dan cita-cita pembentukan negara.<sup>40</sup> Sedangkan jika konstitusi dilihat sebagai produk kebudayaan, keputusan tersebut merupakan perwujudan perkembangan pemikiran seluruh bangsa yang dipengaruhi dan dibentuk oleh sejarah hukum dan sejarah ketatanegaraan Indonesia.

Dengan demikian, pada satu sisi, pemikiran para pendiri dan tokoh bangsa mengenai hukum, konstitusi, dan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi telah ikut membentuk dan menentukan sejarah perjalanan bangsa. Pada sisi lain, pemikiran-pemikiran

---

<sup>40</sup> Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum (Bandung: Alumni, cet. ke-4, 1996), h. 278

itu telah mengalami perubahan dalam proses perkembangan sejarah itu sendiri.<sup>41</sup> Dalam perspektif itulah dapat dimengerti mengapa, misalnya, pembuat UUD yang pernah berlaku berbeda pandangan untuk perkara pengujian UU terhadap UUD. Tidak lain karena UUD sesungguhnya adalah wujud cita-cita atau pemikiran para pembuatnya, dan cita-cita atau pemikiran tersebut dibentuk dan dipengaruhi oleh proses sejarah ketatanegaraan bangsa Indonesia itu sendiri.

Perkembangan pemikiran dan gagasan pengujian UU dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia dapat dibagi dalam enam periode, yakni: (1) Masa Kolonial: Prakemerdekaan, (2) Masa Revolusi: 1945- 1950; UUD yang berlaku adalah UUD 1945 dan Konstitusi RIS 1949, (3) Masa Demokrasi Parlementer: 1950-1959; berlaku UUDS 1950, (4) Masa Demokrasi Terpimpin (Orla): 1959-1965, (5) Masa Orba 1965-1999; periode ini dibagi atas dua bagian: (a) masa Orba tahap pertama: 1965-1970 dan (b) masa Orba lanjutan: 1970-1998, dan (6) Masa Reformasi: 1999-2004.<sup>42</sup>

#### **4) Undang-undang (UU)**

Dalam konteks sejarah ketatanegaraan Indonesia, UUD yang pernah berlaku tidak memiliki pengertian atau konsep yang sama mengenai UU, terutama dilihat dari segi lembaga yang berwenang membentuknya.

---

<sup>41</sup> A.M.W. Pranarka, Sejarah Pemikiran tentang Pancasila (Jakarta: CSIS, 1985), h. 3-5.

<sup>42</sup> Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik (Jakarta: PT Gramedia, 1980), hlm. 69-73, 104-105; Jimly Asshiddiqie, Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia (Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994, cet. ke-1), h. 25.

Berdasarkan ketentuan UUD 1945 sebelum mengalami perubahan, UU adalah produk bersama DPR dan Presiden. Kondisi ini pada dasarnya tidak mengalami perubahan setelah terjadi perubahan yang pertama UUD 1945 pada 19 Oktober 1999. Bila membaca ketentuan Pasal 20 ayat (1) Perubahan Pertama UUD 1945, yang menyatakan DPR memegang kekuasaan membentuk UU, memang terkesan DPR-lah yang sebenarnya memiliki wewenang absolut dalam pembentukan UU.<sup>43</sup>

Namun, jika ayat (1) tersebut dikaitkan dengan ketentuan ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) yang menyatakan setiap pembahasan RUU harus melibatkan Presiden untuk memperoleh persetujuan bersama, dan jika tidak mendapatkan persetujuan bersama maka RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu, berarti kekuasaan pembentuk undang-undang berdasar sistem Perubahan Pertama UUD 1945 tidak dipegang oleh DPR saja, melainkan DPR dengan Presiden.

Pembentuk undang-undang berdasar UUD 1945 tersebut berbeda dengan pembentuk undang-undang versi Konstitusi RIS 1949. Menurut konstitusi RIS 1949 terdapat dua macam UU: (1) UU federal dan (2) UU negara bagian. Kekuasaan perundang-undangan federal dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat bila menyangkut peraturan tentang hal-hal khusus untuk satu, beberapa, atau semua daerah bagian atau bagian-bagiannya, ataupun khusus mengenai perhubungan antara RIS dan daerah-daerah, dan dilakukan

---

<sup>43</sup> Pasal 5 ayat (1) UUD 1945

pemerintah bersama-sama dengan DPR dalam seluruh bidang pengaturan lainnya. Sementara kekuasaan perundang-undangan menurut UUDS 1950 adalah pemerintah bersama-sama dengan DPR. Ketentuan ini berarti bahwa baik pemerintah maupun DPR sama-sama berhak mengajukan usul UU. Namun, setiap usul UU yang diajukan baru memperoleh kekuatan UU apabila sudah disahkan oleh pemerintah.

Selain ketentuan pembentukan UU yang diatur secara berbeda-beda, UUD-UUD yang pernah berlaku mengatur kedudukan UU dalam caranya masing-masing. Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 memosisikan UU secara sama, yakni tidak dapat diuji terhadap UUD oleh badan peradilan. Bahkan Pasal 95 UUDS 1950 menegaskan, undang-undang tidak dapat diganggu gugat. 120 Demikian pula Pasal 130 ayat (2) Konstitusi RIS 1949 menegaskan, UU federal dalam Konstitusi RIS 1949 tidak dapat diganggu gugat. Bila kedua UUD tersebut menyatakan secara eksplisit bahwa UU tidak dapat diganggu gugat, UUD 1945 sebelum perubahan ketiga sama sekali tidak memuat ketentuan tersebut. Namun, secara implisit sistem ketatanegaraan Indonesia versi UUD 1945 sebelum perubahan ketiga juga menganut prinsip bahwa UU tidak dapat diganggu gugat.

## **5) Sistem Pengujian UU**

Dalam studi tentang sistem pengujian UU terhadap UUD ditemukan istilah *toetsingsrecht*, *constitutional review*, *judicial review* dan *judicial*

preview yang dicampuradukkan penggunaannya satu sama lain. Padahal istilah-istilah tersebut mempunyai makna dan pengertian yang berbeda. Istilah *toetsingsrecht* berasal dari bahasa Belanda yang artinya adalah hak atau kewenangan untuk menguji dan mengkaji UU terhadap UUD.<sup>44</sup>

Dalam kajian hukum tata negara, hak atau kewenangan untuk menguji tersebut dapat ditinjau dari beberapa segi. Ditinjau dari segi kedudukan badan atau organ yang melaksanakan kewenangan tersebut terhadap objek yang diuji, sistem pengujian dapat dibedakan atas: (1) pengujian legislatif (*legislative review*) jika kewenangan untuk menguji tersebut diberikan kepada lembaga legislatif, (2) pengujian eksekutif (*executive review*) jika dilakukan oleh pemerintah, dan (3) pengujian yudisial (*judicial review*) jika kewenangan untuk menguji tersebut dilakukan oleh lembaga yudisial.

Yang disebut terakhir dapat juga dibagi atas pengujian yudisial yang dilakukan oleh badan peradilan biasa sebagaimana terjadi di AS dan negara-negara yang ter- pengaruh oleh sistem hukum AS dan pengujian yudisial oleh MK yang tidak merupakan bagian dari badan peradilan reguler tetapi merupa- kan badan peradilan tersendiri.

Kewenangan untuk menguji tersebut dapat juga ditinjau dari segi waktu pelaksanaan kewenangan tersebut. Dari segi ini, kewenangan

---

<sup>44</sup> R Subekti, *Kekuasaan Mahkamah Agung RI* (Bandung: Penerbit Alumni, 1980), h. 28-29.

untuk menguji dapat dibedakan atas pengujian *a-priori* dan *a-posteriori*.<sup>45</sup> Disebut pengujian *a-priori* jika dilakukan oleh suatu badan tertentu atau oleh badan peradilan sebelum suatu peraturan atau perbuatan hukum pemerintah atau peraturan lain diterbitkan oleh badan pemerintah atau badan tertentu yang berwenang.

Jika, misalnya, badan peradilan diberi kewenangan untuk menguji atau meneliti suatu rancangan UU yang telah disahkan oleh parlemen namun belum di-undangkan sebagaimana mestinya maka itu disebut prauji yudisial (*judicial preview*). Di sini yang ditekankan adalah unsur preventif sistem pengujian, karena tujuannya adalah menghindari kekeliruan. Disebut pengujian *a-posteriori* jika dilakukan setelah UU dikeluarkan atau setelah tindakan atau perbuatan pemerintah dilakukan. Di sini yang menjadi titik berat adalah mengoreksi dan memulihkan tindakan yang keliru yang dilakukan pemerintah atau lembaga yang menerbitkan tindakan tersebut.

Di samping dua macam kriteria pembedaan sebagaimana diuraikan di atas, sistem pengujian dapat juga ditinjau dari segi objeknya, Maka dapat dibedakan (1) pengujian norma hukum abstrak dan umum (*general and abstract norms*) dan (2) pengujian norma hukum konkret dan individual. Jika yang menjadi objek pengujian adalah norma hukum yang bersifat abstrak dan umum maka yang diuji adalah produk *regeling* (peraturan atau produk kekuasaan legislatif) dan masuk dalam wilayah

---

<sup>45</sup> Patricio Navia dan Julio Rios-Figueroa, "The Constitutional Adjudication Mosaic of Latin America", dalam *Comparative Political Studies*, Volume 38, Number 2, Maret 2005, h. 189-217.

pengujian yang menjadi domain hukum tata negara. Jika yang menjadi objek pengujian adalah norma hukum konkret dan individual, hal ini menjadi domain hak uji dalam lingkup peradilan tata usaha negara.<sup>46</sup>

Sistem pengujian dapat pula ditinjau dari parameter yang digunakan. Jika parameter yang digunakan adalah konstitusi (UUD) maka disebut uji konstusionalitas (*constitutional review*), yaitu pengujian konstusionalitas norma hukum yang diuji. Jika parameternya adalah UU, maka pengujian ini dalam bahasa Inggris disebut *judicial review on the legality of regulation* (uji yudisial legalitas perundang-undangan). Dengan demikian dibedakan secara tegas antara uji konstusionalitas dan uji legalitas (*legal review*).

Sweet mengemukakan, uji konstusionalitas merupakan kewenangan suatu lembaga untuk menyatakan tindakan-tindakan penyelenggara negara-termasuk peraturan perundang-undangan tidak berlaku dengan alasan bertentangan dengan UUD.<sup>47</sup> Dalam hal ini yang menjadi batu ujian adalah UUD, sedangkan objek yang diuji bisa saja UU, peraturan yang lebih rendah daripada UU, dan tindakan penyelenggara negara. Sedangkan pengujian yudisial adalah salah satu model uji konstusionalitas yang terdapat dalam praktik ketatanegaraan AS. Di AS pengujian yudisial peraturan dilaksanakan oleh hakim di pengadilan biasa, sedangkan di Jerman oleh pengadilan khusus, yakni MK.

Agar tidak terjadi kesalahpahaman terhadap istilah-istilah tersebut

---

<sup>46</sup> Jimly Asshiddiqie, Model-Model Pengujian Konstusional di Beberapa Negara, op.cit., h. 1-7.

<sup>47</sup> Sweet, op.cit., h. 21

di atas, tulisan ini akan memakai istilah "pengujian" untuk menunjuk sistem pengujian peraturan perundang-undangan secara keseluruhan, termasuk menguji tindakan pemerintah terhadap konstitusi dan pengujian UU (judicial review UU) untuk merujuk pada kewenangan kekuasaan kehakiman untuk menguji UU terhadap UUD baik berdasarkan model Marshall di AS-yang menyerahkan kewenangan tersebut kepada pengadilan biasa (*ordinary court*)-maupun berdasarkan model Kelsen di Jerman yang menyerahkan kewenangan tersebut kepada MK. Dalam buku ini, pengujian UU juga digunakan untuk menunjuk kewenangan MK sebagai pelaku kekuasaan kehakiman untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD.

Menguji UU terhadap UUD itu sendiri mengandung dua pengertian, yaitu menguji secara formal (*formele toetsingsrecht*) dan menguji secara material (*materiele toetsingsrecht*).<sup>48</sup> Menguji secara formal adalah wewenang MK untuk menilai apakah UU yang merupakan produk legislatif telah mengikuti proses atau cara-cara yang telah diatur atau ditentukan dalam UUD. Jadi, yang diuji adalah tata cara (prosedur) pembentukan UU, apakah telah sesuai atau tidak dengan ketentuan dalam UUD yang mengatur hal tersebut. Kalau berdasarkan pengujian secara formal terbukti pembentukan suatu UU melanggar tata cara yang ditentukan dalam UUD maka UU tersebut harus dinyatakan tidak sah dan tidak

---

<sup>48</sup> Moh. Kusnardi & Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945* (Jakarta: PT Gramedia, 1994), h. 80-83.

mengikat.<sup>49</sup>

Sedangkan menguji secara material berarti menyelidiki dan kemudian menilai apakah isi UU yang merupakan produk kekuasaan legislatif bertentangan atau tidak dengan ketentuan-ketentuan dalam UUD. Jika berdasarkan hasil pengujian secara material isi suatu UU bertentangan dengan kaidah-kaidah dalam UUD, maka ketentuan dalam UU yang bertentangan dengan kaidah-kaidah dalam UUD tersebut tidak sah, sehingga harus dinyatakan tidak mengikat secara hukum.

#### **F. Keaslian Penelitian**

Berdasarkan studi literatur melalui internet terdapat beberapa penelitian yang telah dilakukan oleh penelitian terdahulu, yang berkaitan dengan judul dan permasalahan yang menjadi objek kajian dalam penulisan tesis ini. Adapun beberapa penelitian yang memiliki keterkaitan dengan objek penelitian ini adalah:

##### 1. Jurnal

Judul : Dinamika Perjalanan Undang-Undang Cipta Kerja (Studi Kasus Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 Tentang Uji Formil Terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja)

Jurnal : Novum: Jurnal Hukum Membudayakan Literasi Hukum Universitas Negri Surabaya

---

<sup>49</sup> Soebekti, Kekuasaan MA Republik Indonesia (Bandung: Alumni, 1978), h. 27-32.

Volume : Vol Halaman 34 - 43  
Tahun : 2023  
Penulis : 1. Deva Mahendra Caesar Bimantya  
2. Muh. Ali Masnun

Hasil Penelitian : Tujuan penelitian ini untuk mengkaji dinamika perjalanan undang-undang cipta kerja. Metode penelitian dalam artikel ini melalui conceptual approach, statute approach, dan case approach. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa : 1) Bahwa Pertimbangan hakim dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVII/2020 antara lain: tidak memenuhi syarat formil, tidak sesuai standar penyusunan, tidak melibatkan partisipasi masyarakat 2) Bahwa Substansi dari pemenuhan unsur kegentingan yang memaksa Perppu No. 1 Tahun 2022 belum terpenuhi. Hal tersebut pada berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 yang menjelaskan harus terpenuhinya 3 (tiga) unsur kumulatif.

## 2. Jurnal

Judul :Pengujian Formil Undang-Undang cipta Kerja Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

Jurnal : Hukum Adigama

Volume : Volume 4 Halaman 3255-3279

Tahun : 2021

Penulis : 1. Dixon Sanjaya

Hasil Penelitian : Tujuan penelitian ini untuk mengkaji Pengujian Formil Undang-Undang cipta Kerja Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Metode penelitian dalam artikel ini melalui conceptual approach, statute approach, dan case approach. Hasil penelitian ini menemukan bahwa Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 memutuskan inkonstitusional bersyarat terhadap pengujian UU Cipta Kerja karena tidak memenuhi prosedur pembentukan UU sebagaimana diatur dalam UU P3 khususnya berkaitan dengan kewenangan lembaga negara, teknik pembentukan, teknis penulisan, asas pembentukan peraturandan partisipasi masyarakat. Berdasarkan peninjauan yang telah dilakukan, maka sejauh yang diketahui, penelitian tentang: **Analisis**

**Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.** Penelitian ini merupakan sebuah pemikiran dari penelitian sendiri, walaupun ada penelitian sebelumnya yang meneliti mengenai Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, tetapi substansi pada permasalahan dan pembahasan berbeda dengan penelitian yang penulis lakukan. Dengan demikian penelitian ini dapat penulis pertanggungjawabkan kebenaran dan keasliannya.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Spesifikasi Penelitian**

Jenis penelitian merupakan kajian hukum normatif yang bersifat presfektif analitis, melalui conceptual approach, statute approach, dan case approach dalam mengkaji Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Conceptual approach digunakan untuk untuk membandingkan dan menganalisis Apakah Mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan peraturan

perundang-undangan Sudah Sesuai Dengan Amanat UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta Untuk Mengetahui Dasar Pertimbangan Hakim Tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Dan Bagaimana Implikasi Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Statute approach diperlukan untuk mengkaji dan Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## **2. Metode Pendekatan**

Pendekatan dalam penelitian ini dilakukan secara metode penelitian yuridis normatif. "Pendekatan yuridis normatif yaitu menekankan pada ilmu hukum dengan menitik beratkan pada data sekunder, yang berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tertier".

Pendekatan yang penulis lakukan ini berdasarkan aturan dan teori yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan dan Mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Nomor 13 Tahun 2022 Pasca Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 20011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan.

## **3. Objek Penelitian**

Adapun objek penelitian penulisan tesis ini adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

## **4. Alat pengumpulan Data**

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan melaksanakan penelitian kepustakaan (library reseacrh), yaitu dengan metode pendekatan konseptual (conceptual approach). Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi penting sebab pemahaman terhadap pandangan/doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi. Pandangan/doktrin akan memperjelas ide-ide dengan memberikan pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, maupun asas hukum yang relevan dengan permasalahan dan pembahasan dalam penelitian ini. Alat pengumpulan data merupakan landasan utama dalam menyusun tesis ini yang didasarkan atas :Penelitian Kepustakaan (library research), dengan metode ini penulis dapat mengumpulkan bahan-bahan kepustakaan, berupa buku-buku, majalah, dokumen-dokumen, serta sumber-sumber teoritis lainnya sebagai dasar penyelesaian pokok masalah dalam tesis ini.

## **5. Prosedur Pengambilan dan Pengumpulan Data**

### **a. Jenis Data**

Adapun data yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif. Data kualitatif, yaitu data yang disajikan dalam bentuk kata verbal bukan

dalam bentuk angka. yang termasuk data 38 kualitatif dalam penelitian ini yaitu gambaran umum obyek penelitian.<sup>50</sup>

#### b. Sumber Data

Sumber data penelitian ini adalah sekunder. Data sekunder dalam penelitian ini bersumber dari :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan mengenai pembatalan surat keputusan bupati.
- 2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer berupa buku-buku yang berhubungan dengan objek yang diteliti
- 3) Bahan hukum tertier yakni yang memberikan informasi lebih lanjut mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum.

#### c. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data merupakan landasan utama dalam menyusun tesis ini yang didasarkan atas : penelitian kepustakaan (library research); Dengan metode ini penulis dapat mengumpulkan bahan-bahan kepustakaan, berupa putusan dari pengadilan, buku-buku, majalah, dokumen-dokumen, serta sumber-sumber teoritis lainnya sebagai dasar penyelesaian permasalahan dalam tesis ini.

---

<sup>50</sup> Noeng Muhadjir, Metodologi Penelitian Kualitatif , (Yogyakarta : Rakesarasin, 1996), h. 2.

## **6. Analisis Data**

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis data kualitatif. Analisis data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.

Pelaksanaan analisis data dalam penelitian ini, terdapat 3 (tiga) aspek kegiatan yang penting untuk dilakukan, yaitu: menulis catatan, mengidentifikasi konsep-konsep dan mengembangkan batasan konsep dan teori. Proses analisis data yang dilakukan dalam penelitian ini meliputi beberapa tahapan, yaitu:

### **a. Analisis data**

Analisis data dilakukan semenjak data diperoleh secara studi pustaka. Dari analisa data diperoleh tema dan rumusan hipotesa. Untuk menuju pada tema dan mendapatkan rumusan hipotesa, tentu saja harus berpatokan pada tujuan penelitian dan rumusan masalahnya.

### **b. Reduksi data**

Reduksi data merupakan kegiatan proses pengurangan data dan juga penambahan data. Dalam mereduksi data dapat terjadi pengurangan data dan juga penambahan data yang dianggap 40 relevan dengan permasalahan yang diteliti sehingga dihasilkan data yang sempurna.

### **c. Penyajian data**

Setelah proses reduksi data, maka tahapan selanjutnya adalah penyajian data. Penyajian data merupakan proses pengumpulan informasi yang disusun berdasar kategori atau pengelompokan-pengelompokan yang diperlukan.

#### d. Interpretasi data

Setelah melalui tahapan penyajian data, maka tahap selanjutnya adalah proses pemahaman makna dari serangkaian data yang telah tersaji, dalam wujud yang tidak sekedar melihat apa yang tersurat, namun lebih pada memahami atau menafsirkan mengenai apa yang tersirat di dalam data yang telah disajikan.

#### e. Penarikan kesimpulan/verifikasi.

Tahapan terakhir dari analisis data adalah penarikan kesimpulan/verifikasi, tahap ini merupakan proses perumusan makna dari hasil penelitian yang diungkapkan dengan kalimat yang singkat-padat dan mudah difahami, serta dilakukan dengan cara berulang kali melakukan peninjauan mengenai kebenaran dari penyimpulan itu, khususnya berkaitan dengan relevansi dan konsistensinya terhadap judul, tujuan dan perumusan masalah yang ada.

## **BAB II**

**Apakah Mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan Sudah Sesuai Dengan Amanat UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

### **A. Mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011**

Bahwa berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebuah undang-undang harus dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundangan yang baik, yaitu kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan. Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur bahwa materi muatan undang-undang harus mencerminkan asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhineka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan berisi pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang, pengesahan perjanjian internasional tertentu, tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi, dan/atau pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Sebuah peraturan perundang-undangan dibentuk melalui 5 tahap sebagai berikut:

### **1. Perencanaan**

Perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan melalui program legislasi nasional yang biasa disebut prolegnas, yang merupakan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Prolegnas memuat program pembentukan undang-undang dengan judul rancangan undang-undang, materi yang akan diatur, dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Penyusunan prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan prolegnas di lingkungan DPR dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat.

Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan undang-undang.

Penyusunan dan penetapan prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR. Hasil penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah disepakati menjadi prolegnas dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPR. Prolegnas ditetapkan dengan Keputusan DPR.

## **2. Penyusunan**

Sebuah rancangan undang-undang dapat berasal dari DPR atau Presiden. Rancangan undang-undang harus disertai naskah akademik. Naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan undang-undang sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Rancangan undang-undang, baik yang berasal dari DPR maupun Presiden serta yang diajukan DPD kepada DPR disusun berdasarkan Prolegnas. Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya.

Dalam penyusunan rancangan undang-undang, menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian terkait, membentuk panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Setelah selesai dilakukan Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi, rancangan undang-undang diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR. Surat tersebut memuat penunjukan menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan rancangan undang-undang bersama DPR. DPR mulai membahas rancangan undang-undang dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat Presiden diterima.

### **3. Pembahasan dan pengesahan rancangan undang-undang**

Pembahasan rancangan undang-undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus. Pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna. Pembicaraan tingkat I, dilakukan dengan kegiatan pengantar musyawarah, yaitu Presiden memberikan penjelasan, fraksi dan DPD memberikan pandangan terhadap rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden. Dalam pembicaraan tingkat I juga dilakukan kegiatan pembahasan daftar inventarisasi masalah yang diajukan oleh DPR. Setelah pembahasan daftar inventarisasi masalah selesai, dilakukan penyampaian pendapat mini oleh fraksi, DPD dan Presiden, sebagai akhir pembicaraan tingkat I.

Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang terdiri dari kegiatan penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan

tingkat I, pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna, dan penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi. Dalam hal persetujuan tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak.

Apabila rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, maka rancangan undang-undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam masa persidangan DPR masa itu. Rancangan undang-undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR dan Presiden. Rancangan undang-undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden. Rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang. Penyampaian dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Rancangan undang-undang disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak rancangan undang-undang tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Dalam hal Rancangan Undang-Undang tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui

bersama, Rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.

#### **4. Pengundangan**

Agar setiap orang mengetahuinya, peraturan perundang-undangan harus diundangkan. Untuk undang-undang dilakukan pengundangan dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia. Pengundangan dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam peraturan perundangundangan yang bersangkutan.

#### **5. Penyebarluasan**

Penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusunan prolegnas, penyusunan rancangan undang-undang, pembahasan rancangan undang-undang, hingga pengundangan. Penyebarluasan dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan. Penyebarluasan rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa. Penyebarluasan undang-undang yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia dilakukan secara

bersama-sama oleh DPR dan Pemerintah. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diperlukan partisipasi masyarakat.

Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Masukan secara tertulis dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Masyarakat disini adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan tersebut dan untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan, setiap rancangan peraturan perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.<sup>52</sup>

Undang-undang merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang pembentukannya membutuhkan waktu lama dengan prosedur yang panjang sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Tahap pembentukan undang-undang dimulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya undang-undang memang seharusnya dilaksanakan secara

---

<sup>52</sup>file:///C:/Users/Admin/Downloads/17038375765\_Tahapan\_Pembentukan\_Peraturan\_Perundang.pdf

cermat dan hati-hati karena menyangkut kepentingan bernegara dan orang banyak.

Akan tetapi jika pembentukan undang-undang yang relatif lama justru tidak akan memenuhi kebutuhan masyarakat akan kepastian hukum. Selain itu hukum (aturan) yang seharusnya mengatur peristiwa saat ini akan menjadi semakin tertinggal mengingat perkembangan sosial masyarakat yang begitu cepat berubah. Maka dari itu dibutuhkan solusi untuk mengatasi permasalahan pembentukan undang-undang tersebut seperti, memungkinkan pembentukan undang-undang melalui jalur Perppu dengan pertimbangan kebutuhan masyarakat akan kepastian hukum. Selain itu pemberian kewenangan kepada institusi yang sudah ada dapat dilakukan untuk melakukan tinjauan undang-undang yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat. Hal ini diharapkan menjadi masukan dalam pembaharuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.<sup>53</sup>

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu rangkaian proses yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Rangkaian tahapan tersebut sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3). Walau tidak semua jenis peraturan perundang-undangan memiliki proses yang sama di setiap tahapan.

---

<sup>53</sup> Muhammad Fadli, "Pembentukan Undang-Undang Yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat" Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sulawesi Selatan Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 15 No. 01 - Maret 2018 : h.49 - 58

Setiap jenis peraturan perundang-undangan memiliki materi muatan yang berbeda-beda, masing-masing memiliki fungsi tertentu. Misalnya materi undang-undang.

tentunya berbeda dengan materi muatan dalam peraturan presiden. Perbedaan materi muatan dan hal yang diatur tentu dapat mempengaruhi cepat atau tidaknya pembentukan jenis peraturan perundang-undangan tersebut. Semakin rumit materi yang diatur semakin lama pula proses pembentukannya. Undang-undang merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang proses pembentukannya dapat membutuhkan waktu yang lama. Ukuran lama atau tidaknya dilihat dari proses pembentukan meliputi berbagai tahapan atau prosedur yang harus dilalui.

Mulai dari tahapan perencanaan dengan menyiapkan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang harus disertai dengan naskah hasil penelitian/hasil kajian (naskah akademik), kemudian melalui tahap pembahasan di lembaga legislatif (DPRRI) hingga tahapan pengundangan. Hal tersebut merupakan prosedur “normal” sebagaimana yang diatur dalam UU P3. Tahapan atau prosedur yang panjang dan membutuhkan waktu yang lama tersebut juga dikarenakan oleh undang-undang yang dibentuk bertujuan mengatur kepentingan masyarakat luas dengan segala karakteristik sehingga harus dilakukan dengan saksama dan tepat sesuai dengan pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peraturan yang saat ini menjadi pedoman dalam penyusunan peraturan perundangundangan di Indonesia adalah UU P3. UU P3 saat ini menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dianggap masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga perlu untuk diganti. UU P3 yang menggantikan UU sebelumnya pun saat ini dalam proses pembaharuan untuk menyesuaikan dengan perkembangan kebutuhan pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>54</sup>

Perubahan atau penggantian undang-undang yang lama tentunya mempunyai dasar atau pertimbangan, salah satunya adalah dinamika hukum atau perkembangan yang terjadi di dalam masyarakat. Pembentukan suatu undang-undang yang seperti biasa memiliki perbedaan jangka waktu penyelesaian dibandingkan jenis peraturan perundang-undangan lainnya yang dibentuk atas kondisi tertentu. Seperti pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undangundang (Perppu). Sebenarnya kedua jenis peraturan perundang-undangan tersebut memiliki kedudukan yang sama di dalam hierarki pembentukan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>54</sup> Naskah Akademik Rancangan Undang –Undang tentang Perubahan Atas Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, [http://www.bphn.go.id/data/documents/na\\_ruu\\_revisi\\_uu\\_no.\\_12\\_tahun\\_\\_\\_2011.pdf](http://www.bphn.go.id/data/documents/na_ruu_revisi_uu_no._12_tahun___2011.pdf), 23 November 2017

Akan tetapi latar belakang pembentukannya berbeda sehingga prosedurnya pun dilakukan tidak seperti biasanya atau melewati prosedur “normal” mulai dari tahap perencanaan hingga pengundangan sebagaimana ditentukan dalam UU P3. Pasal 1 angka 4 UU P3 menyatakan: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.<sup>55</sup>

Jimly Asshidiqie menyatakan bahwa undang-undang yang telah ditetapkan dan diundangkan, tentulah telah melalui proses yang sangat panjang sampai akhirnya disahkan menjadi milik publik yang bersifat terbuka, mengikat untuk umum. Jika satu undang-undang yang telah dipersiapkan, dibahas dan diperdebatkan sedemikian rupa akhirnya ditetapkan dan diundangkan sebagaimana mestinya<sup>56</sup>, walaupun pernyataan tersebut terkait judicial review suatu undang-undang. Namun, hal tersebut memperjelas bahwa pembentukan suatu undang-undang melalui proses yang sangat panjang. Tidak dapat dipungkiri pembentukan jenis peraturan perundang-undangan terutama yang melewati tahap pembahasan di lembaga legislatif seperti undang-undang atau peraturan daerah memerlukan waktu yang relatif lebih lama dibandingkan dengan jenis peraturan perundang-undangan yang langsung dibuat oleh pejabat yang berwenang atau tidak melalui lembaga legislatif. Pembentukan

---

<sup>55</sup> Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>56</sup> Jimly Asshiddiqie, 2012, Hukum Acara Pengujian Undang-Undang, Sinar Grafika, Jakarta, h.70

peraturan perundang undangan yang lama dan panjang khususnya undang-undang di Indonesia harusnya menjadi perhatian pemerintah dan DPR atau seluruh pemangku kepentingan. Terutama yang dibentuk untuk mengisi kekosongan hukum atau memenuhi hak atau kebutuhan masyarakat dalam memperoleh kepastian hukum agar dapat diselesaikan dalam waktu yang lebih singkat dari biasanya. Sebagaimana diketahui masih terdapat undang-undang yang secara substansi sangat penting (urgent) untuk segera diundangkan namun masih berlarut-larut dalam tahap pembahasan tanpa memiliki kepastian waktu untuk diselesaikan. Dengan berbagai faktor penghambat mulai dari rumitnya substansi yang diatur hingga perdebatan dalam pembahasan materi yang belum memenuhi kesepakatan atau titik temu. Sedangkan dinamika hukum, kebutuhan masyarakat akan kepastian hukum serta perkembangan masyarakat yang sangat cepat tidak akan menunggu ketidakpastian waktu pembentukan undang-undang tersebut. Hal inilah yang melatarbelakangi penulis untuk membahas masalah pembentukan undangundang di Indonesia.

## **B. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Dalam Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UUP3) turut memberi penegasan terhadap sejumlah asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang di atur dalam Pasal 5 yang menyatakan bahwa:

*Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:*

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Sejumlah asas yang diatur dalam Pasal 5 UU 12/2011 telah mengelaborasi dan menggabungkan asas formil dan materil sebagaimana dijelaskan pada teori perundang-undangan dan ilmu perundang-undangan dengan rincian sebagai berikut:

- a) Asas kejelasan tujuan (merupakan asas formil);
- b) Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat (merupakan asas formil)
- c) Asas kesesuaian antara jenis, hierarkie dan materi muatan (merupakan asas formil dan meteriil)
- d) Asas dapat dilaksanakan (merupakan asas formil)
- e) Asas kedayagunaan (merupakan asas materiiil)
- f) Asas kejelasan rumusan (merupakan asas formil dan materil)

g) Asas keterbukaan (merupakan asas formil)

Gambaran pengaturan asas-asas dalam UUP3 yang melongbarasi dan penggunaan asas formil dan materiil tersebut menunjukkan bahwa penggunaan asas formil dan materiil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah hal yang bersifat komulatif (bukan alternatif), yang artinya keduanya adalah hal yang tidak dapat dipisah-pisah atau di kesampingkan pelaksanaannya satu sama lain.

**(1) Asas Kejelasan Tujuan**

Yang dimaksud “asas kejelasan tujuan” dalam bagian penjelasan Pasal 5 huruf a UU 12/2011 adalah bahwa setiap pembentukan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

**(2) Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan**

Yang dimaksud “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” dalam bagian penjelasan Pasal 5 huruf e UU 12/2011, adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat dalam mengatur benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

**(3) Asas Kejelasan Rumusan**

Yang dimaksud Asas kejelasan rumusan dalam bagian

penjelasan Pasal 5 huruf f UU 12/2011 adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

#### **(4) Asas Keterbukaan**

Penjelasan dari Asas kejelasan rumusan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf f UU 12/2011 adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.<sup>57</sup>

### **C. Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Harus Sesuai Dengan Amanat UUD NRI Tahun 1945**

Setiap peraturan undang-undang merupakan dasar hukum yang penting untuk menjalankan roda pemerintahan. Adanya berbagai undang-undang tersebut tak boleh saling bertentangan dan harus menyesuaikan dengan peraturan yang ada di atasnya. Berikut ini

---

<sup>57</sup> Putusan Nomr:91/PUU-XVIII/2020 h. 39

penjelasan untuk masing-masing tingkatan peraturan undang-undang sesuai dengan UU No. 12 Tahun 2011.

Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 selalu menempati posisi paling tinggi dalam tingkatan peraturan undang-undang. Ini karena UUD 1945 merupakan dasar negara Republik Indonesia dan menjadi dasar hukum tertinggi. Setiap peraturan atau undang-undang lainnya tidak boleh bertentangan dengan dasar negara ini.

### **1. Hirarki Peraturan Perundang-undangan**

Lihat pada pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan tentang jenis dan hierarki perundang-undangan, yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar 1945.
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- d. Peraturan Pemerintah.
- e. Peraturan Presiden.
- f. Peraturan Daerah Provinsi.
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota<sup>58</sup>

Peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945 karena UUD 1945 merupakan dasar negara dan

---

<sup>58</sup> Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011

hukum tertinggi di Indonesia.

Berikut ini adalah beberapa hal yang perlu diketahui mengenai peraturan perundang-undangan di Indonesia:

- 1) UUD 1945 menempati posisi tertinggi dalam tingkatan peraturan perundang-undangan.
- 2) Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- 3) Jika terdapat peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan UUD, maka dapat diajukan permohonan uji materiil ke Mahkamah Agung dan apabila Undang-Undang bertentangan dengan UUD maka dapat diajukan uji Materil maupun formil ke Mahkamah Konstitusi (MK).
- 4) Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara, sehingga seluruh hukum, termasuk peraturan perundang-undangan, harus didasarkan pada Pancasila

**BAB III**  
**DASAR PERTIMBANGAN HAKIM TENTANG PENGUJIAN FORMIL**  
**UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA**  
**TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK**  
**INDONESIA TAHUN 1945**

**A. Dasar Pertimbangan Hakim Tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja**

Dalam satu putusan hakim akan memberikan suatu pertimbangan hukum yang menjadi dasar untuk memutuskan permasalahan hukum yang diajukan dalam persidangan sebagaimana dalam putusan Nomor: 91/PUU-XVIII/2020 yaitu:

Menimbang bahwa berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan dalil-dalil para Pemohon, sebagai berikut:

Bahwa para Pemohon mendalilkan pembentukan UU 11/2020 dengan metode *omnibus law* telah menimbulkan ketidakjelasan apakah UU 11/2020 tersebut merupakan UU baru, UU perubahan ataukah UU pencabutan, sehingga bertentangan dengan ketentuan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah ditentukan dalam UU 12/2011. Terhadap dalil para Pemohon *a quo* Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

Bahwa UUD 1945 pada prinsipnya telah menentukan kerangka

pembentukan undang-undang sebagaimana pertimbangan hukum pada Paragraf [3.17]. Bertolak pada ketentuan Pasal 22A UUD 1945 saat ini diberlakukan UU 12/2011 yang telah diubah dengan UU 15/2019 sebagai delegasi UUD 1945, sebagaimana hal tersebut dipertegas dalam konsideran “Mengingat” UU 12/2011 yang menyatakan UU *a quo* didasarkan pada Pasal 22A UUD 1945 serta dijelaskan pula bahwa Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A UUD 1945 [vide Penjelasan Umum UU 12/2011]. Oleh karena UU 12/2011 pendelegasian UUD 1945 maka dengan mendasarkan pada ketentuan Pasal 51 ayat (3) UU MK, untuk pemeriksaan permohonan pengujian formil dan pengambilan putusannya harus pula mendasarkan pada tata cara pembentukan UU yang diatur dalam UU 12/2011. Hal ini sejalan dengan pertimbangan Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009, bertanggal 16 Juni 2010, pada Paragraf [3.19], yang menyatakan:

“...menurut Mahkamah jika tolok ukur pengujian formil harus selalu berdasarkan pasal-pasal UUD 1945 saja, maka hampir dapat dipastikan tidak akan pernah ada pengujian formil karena UUD 1945 hanya memuat hal-hal prinsip dan tidak mengatur secara jelas aspek formil proseduralnya. Padahal dari logika tertib tata hukum sesuai dengan konstitusi, pengujian secara formil itu harus dapat dilakukan. Oleh sebab itu, 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”.

Bahwa dengan demikian, dalam mengadili perkara pengujian formil

UU selain mendasarkan pada UUD 1945, Mahkamah juga mendasarkan antara lain pada UU 12/2011 sebagaimana telah diubah dengan UU 15/2019 sebagai UU yang mengatur tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan. Sebagai perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UU 10/2004), UU 12/2011 menyempurnakan segala kekurangan dari UU sebelumnya mengenai aspek teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang baik dengan sekaligus memberikan contoh-contoh dalam Lampiran UU 12/2011 sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari UU *a quo* agar dapat memberikan pedoman yang lebih jelas, pasti dan baku dalam penyusunannya yang merupakan bagian dari pembentukan peraturan perundang-undangan [vide Penjelasan Umum UU 12/2011]. Penjelasan ini pada prinsipnya merupakan elaborasi dari maksud dalam konsideran “Menimbang” huruf b UU *a quo* yang menyatakan:

“Bahwa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan”.

Dengan demikian, berarti setiap pembentuk peraturan perundang-undangan, *in casu* pembentuk UU, harus menggunakan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang sudah ditentukan, baik yang terkait dengan penyusunan naskah akademik maupun rancangan undang-undang, sebagaimana hal tersebut dimaktubkan dalam Pasal 44 dan

Pasal 64 UU 12/2011 yang selengkapnya menyatakan:

**Pasal 44 menyatakan:**

- (1) Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang- Undang dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik.
- (2) Ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

**Pasal 64 menyatakan:**

- (1) Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Ketentuan mengenai teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Bahwa adanya ketentuan Pasal 44 dan Pasal 64 UU 12/2011 yang menghendaki baik penyusunan naskah akademik maupun rancangan undang- undang dilakukan sesuai dengan teknik yang telah ditentukan adalah untuk menciptakan tertib dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga produk hukum yang nantinya akan dibentuk menjadi mudah untuk dipahami dan dilaksanakan sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang- undangan [vide Pasal 5 UU 12/2011].

Oleh karena itu, diperlukan tata cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan, sebagaimana maksud konsideran “Menimbang” huruf b UU 12/2011. Lembaga yang dimaksud yaitu Presiden, DPR, dan DPD. Sedangkan, mengenai cara dan metode yang

pasti, baku, dan standar tersebut telah dituangkan dalam Lampiran UU 12/2011 yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari UU *a quo*.

Bahwa berkenaan dengan pertimbangan hukum tersebut di atas, Lampiran I UU 12/2011 telah menentukan standar baku perumusan judul suatu peraturan perundang-undangan yang di dalamnya berisi nama peraturan perundang-undangan yang dibuat secara singkat dengan hanya menggunakan 1 (satu) kata atau frasa tetapi secara esensial maknanya mencerminkan isi peraturan perundang-undangan [vide Lampiran II Bab I Kerangka Peraturan Perundang-undangan huruf A angka 2 dan angka 3]. Jika peraturan tersebut merupakan perubahan maka pada nama peraturan perundang-undangan perubahan ditambahkan frasa perubahan atas di depan judul peraturan perundang-undangan yang hendak diubah [vide Lampiran II Bab I Kerangka Peraturan Perundang-undangan huruf A angka 6 contoh:

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 2 TAHUN 2011  
TENTANG  
PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2008  
TENTANG PARTAI POLITIK

Dalam perkara *a quo*, setelah dibaca dan dicermati muatan UU 11/2020 telah ternyata berkaitan dengan 78 (tujuh puluh delapan) undang-undang di mana 77 (tujuh puluh tujuh) undang-undang merupakan perubahan undang-undang dan 1 (satu) undang-undang berupa

pencabutan undang-undang. Sementara itu, berkaitan dengan pencabutan UU sebagai suatu UU pencabutan yang berdiri sendiri, maka harus merujuk pada huruf E Lampiran II UU 12/2011 mengenai “Bentuk Rancangan Undang–Undang Pencabutan Undang-Undang” yang telah menentukan format bakunya bahwa pada nama peraturan perundang-undangan pencabutan ditambahkan kata “pencabutan” di depan judul peraturan perundang-undangan yang dicabut. Kecuali, jika pencabutan suatu UU dilakukan karena berkaitan dengan UU baru yang dibentuk maka penempatan pencabutannya adalah pada bagian “Ketentuan Penutup” dari sistematika UU baru. Pada umumnya Ketentuan Penutup memuat mengenai: a. penunjukan organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan Peraturan Perundang-undangan; b. nama singkat Peraturan Perundang-undangan; c. status Peraturan Perundang-undangan yang sudah ada; dan d. saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan [vide butir 137 Lampiran II UU 12/2011]. Lebih lanjut, dalam bagian sistematika Ketentuan Penutup telah ditentukan pula standar baku dalam merumuskan norma pencabutan suatu UU yaitu:

Jika materi muatan dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru menyebabkan perubahan atau penggantian seluruh atau sebagian materi muatan dalam Peraturan Perundang-undangan yang lama, dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru harus secara tegas diatur mengenai pencabutan seluruh atau sebagian materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang lama.

Rumusan pencabutan Peraturan Perundang-undangan diawali dengan frasa Pada saat ...(jenis Peraturan Perundang-undangan) ini mulai berlaku, kecuali untuk pencabutan yang dilakukan dengan Peraturan Perundang-undangan pencabutan tersendiri.

Demi kepastian hukum, pencabutan Peraturan Perundang-undangan tidak dirumuskan secara umum tetapi menyebutkan dengan tegas Peraturan Perundang-undangan yang dicabut.

Untuk mencabut Peraturan Perundang-undangan yang telah diundangkan dan telah mulai berlaku, gunakan frasa dicabut dan dinyatakan tidak berlaku [vide Lampiran II UU 12/2011].

Sementara itu, dalam UU 11/2020 ketentuan mengenai pencabutan UU secara utuh tidak dirumuskan sesuai dengan sistematika yang telah ditentukan dalam Lampiran II UU 12/2011 tetapi diletakkan pada bagian pasal-pasal dari ketentuan UU yang mengalami perubahan sebagaimana termaktub dalam Bagian Keenam UU 11/2020 mengenai Undang-Undang Gangguan yang dalam Pasal 110 UU *a quo* dinyatakan bahwa:

*Staatsblad* Tahun 1926 Nomor 226 yuncto *staatsblad* Tahun 1940 Nomor 450 tentang Undang-Undang Gangguan (*Hinderordonantie*) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Bahwa lebih lanjut, berkenaan dengan penamaan UU yang dimohonkan pengujian dalam perkara *a quo* telah ternyata menggunakan nama baru yaitu UU tentang Cipta Kerja, oleh karenanya Mahkamah dapat memahami apa yang menjadi persoalan inti para Pemohon yakni

adanya ketidakjelasan apakah UU *a quo* merupakan UU baru atau UU perubahan. Terlebih, dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 UU 11/2020 dirumuskan pula nomenklatur Cipta Kerja adalah upaya penciptaan kerja melalui usaha kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi dan kemudahan berusaha, dan investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis nasional. Dengan adanya penamaan baru suatu undang-undang yaitu UU tentang Cipta Kerja yang kemudian dalam Bab Ketentuan Umum diikuti dengan perumusan norma asas, tujuan dan ruang lingkup yang selanjutnya dijabarkan dalam bab dan pasal-pasal terkait dengan ruang lingkup tersebut [vide Pasal 6 sampai dengan Pasal 15 UU 11/2020], maka UU 11/2020 tidaklah sejalan dengan rumusan baku atau standar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena hal demikian sesungguhnya menunjukkan norma yang dibentuk tersebut seolah-olah sebagai undang-undang baru. Namun, substansi terbesar dalam UU 11/2020 telah ternyata adalah merupakan perubahan terhadap sejumlah undang-undang.

Bahwa jika yang dilakukan adalah perubahan suatu UU, tidak perlu dibuat ketentuan umum yang berisi nomenklatur baru, yang kemudian diikuti dengan rumusan asas, tujuan, serta ruang lingkup, kecuali jika hal-hal yang akan diubah dari suatu undang-undang mencakup materi tersebut. Sebab, dari sejumlah UU yang telah diubah oleh UU 11/2020, UU asli/asalnya masing-masing masih tetap berlaku walaupun tidak

ditegaskan mengenai keberlakuan UU lama tersebut dalam UU 11/2020 -, sementara, dalam UU yang lama telah ditentukan pula asas-asas dan tujuan dari masing-masing UU yang kemudian dijabarkan dalam norma pasal-pasal yang diatur dalam masing-masing UU tersebut [vide Penjelasan Umum UU 12/2011].

Oleh karena itu, dengan dirumuskannya asas-asas dan tujuan dalam UU 11/2020 yang dimaksudkan untuk dijabarkan dalam sejumlah UU yang dilakukan perubahan akan menimbulkan ketidakpastian atas asas-asas dan tujuan UU mana yang pada akhirnya harus diberlakukan karena asas-asas dan tujuan dari UU yang lama pada kenyataannya masih berlaku. Berkenaan dengan hal ini, UU 12/2011 telah menentukan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan (asas formil) sebagai keharusan untuk digunakan dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Namun, ternyata tidak digunakan sebagaimana mestinya sehingga menimbulkan ketidakjelasan cara atau metode yang digunakan oleh UU 11/2020. Hal ini tentu tidak sejalan dengan maksud “asas kejelasan rumusan” dalam UU 12/2011 yang menghendaki agar setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya [vide Pasal 5 huruf f UU 12/2011 dan Penjelasaannya].

Bahwa lebih lanjut, apabila merujuk pada Lampiran II UU 12/2011

telah ditentukan pula mengenai format perubahan peraturan perundang-undangan [vide Lampiran II huruf D] di antaranya:

Perubahan Peraturan Perundang-undangan dilakukan dengan:

- a. menyisip atau menambah materi ke dalam Peraturan Perundang-undangan; atau
- b. menghapus atau mengganti sebagian materi Peraturan Perundang-undangan Perubahan Peraturan Perundang-undangan dapat dilakukan terhadap:
- c. seluruh atau sebagian buku, bab, bagian, paragraf, pasal, dan/atau ayat; atau
- d. kata, frasa, istilah, kalimat, angka, dan/atau tanda baca.

Jika Peraturan Perundang-undangan yang diubah mempunyai nama singkat, Peraturan Perundang-undangan perubahan dapat menggunakan nama singkat Peraturan Perundang-undangan yang diubah.

Pada dasarnya batang tubuh Peraturan Perundang-undangan perubahan terdiri atas 2 (dua) pasal yang ditulis dengan angka Romawi yaitu sebagai berikut:

- e. Pasal I memuat judul Peraturan Perundang-undangan yang diubah, dengan menyebutkan Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung serta memuat materi atau norma yang diubah. Jika materi perubahan lebih dari satu, setiap materi perubahan

dirinci dengan menggunakan angka Arab (1, 2, 3, dan seterusnya).

- f. Jika Peraturan Perundang-undangan telah diubah lebih dari satu kali, Pasal I memuat, selain mengikuti ketentuan pada Nomor 193 huruf a, juga tahun dan nomor dari Peraturan Perundang-undangan perubahan yang ada serta Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung dan dirinci dengan huruf (abjad) kecil (a, b, c, dan seterusnya).
- g. Pasal II memuat ketentuan tentang saat mulai berlaku. Dalam hal tertentu, Pasal II juga dapat memuat ketentuan peralihan dari Peraturan Perundang-undangan perubahan, yang maksudnya berbeda dengan ketentuan peralihan dari Peraturan Perundang-undangan yang diubah.

Dengan demikian, apabila UU 11/2020 dimaksudkan sebagai pembentukan UU baru maka format dan sistematika pembentukannya harus disesuaikan dengan format pembentukan UU baru. Apabila dimaksudkan sebagai perubahan UU semestinya format perubahan tersebut mengikuti format yang telah ditentukan sebagai pedoman baku atau standar dalam mengubah peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaktubkan dalam Lampiran II UU 12/2011.

Dalam konteks ini, jika diikuti perkembangan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan, substansi Lampiran UU 12/2011 sesungguhnya merupakan bentuk perubahan yang telah disesuaikan

dengan dinamika kebutuhan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang semula ditentukan dalam UU 10/2004. Oleh karenanya, jika terdapat kebutuhan baru sesuai dengan dinamika kondisi kekinian yang berkembang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, apakah hal tersebut terkait dengan perubahan ataukah pencabutan, maka terbuka ruang untuk melakukan perubahan terhadap Lampiran UU 12/2011. Artinya, ihwal teknis atau metode tersebut dirancang untuk selalu dapat mengikuti atau adaptif terhadap perkembangan kebutuhan, termasuk jika akan dilakukan penyederhanaan peraturan perundang-undangan dengan metode apapun, termasuk metode *omnibus law*. Hal demikian dimaksudkan agar pengaturan soal teknis yang baku dan standar tidak menjadi penghambat proses pembentukan peraturan perundang-undangan, sepanjang pembentukan tersebut tetap dilakukan sesuai dengan standar baku yang telah ditentukan. Dengan demikian tetap tercipta kondisi tertib dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana maksud ditentukannya asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan [vide Pasal 5 UU 12/2011].

Berkaitan dengan hal ini, urgensi pengujian formil yang dimaksudkan untuk menguji tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan, pemeriksaan perkara atas permohonan tersebut harus didasarkan pada UU yang mengatur tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan [vide Pasal 51 ayat (3) UU MK]. Dengan demikian, UU yang mengatur mengenai tata cara pembentukan peraturan

perundang-undangan yang merupakan pendelegasian Pasal 22A UUD 1945, merupakan salah satu dasar bagi Mahkamah untuk menilai kesesuaian tata cara pembentukan, termasuk di dalamnya ihwal penyusunan UU 11/2020 dengan UU 12/2011 yang sejatinya tidak dapat dipisahkan dari Pasal 22A UUD 1945. Hal demikian tidak berarti Mahkamah sedang menguji UU terhadap UU, melainkan Mahkamah tetap menegakkan konstitusi yang telah memerintahkan tata cara pembentukan UU dalam suatu UU, *in casu* UU 12/2011 dan perubahannya. Oleh karena itu, penyimpangan atas tata cara pembentukan suatu UU yang telah ditentukan dalam undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang secara nyata disebutkan pula dalam Penjelasan Umum UU 11/2020 tidaklah dapat dibenarkan bahwa:

Untuk mendukung pelaksanaan kebijakan strategis penciptaan kerja beserta pengaturannya, diperlukan perubahan dan penyempurnaan berbagai Undang-Undang terkait. Perubahan Undang-Undang tersebut tidak dapat dilakukan melalui cara konvensional dengan cara mengubah satu persatu Undang-Undang seperti yang selama ini dilakukan, cara demikian tentu sangat tidak efektif dan efisien serta membutuhkan waktu yang lama.

Bahwa berkenaan dengan persoalan lamanya waktu dalam membentuk suatu UU sebagaimana disebutkan di atas, tidak dapat dijadikan sebagai dasar pembenar untuk menyimpangi UUD 1945 yang telah memerintahkan mengenai tata cara pembentukan undang-undang

dalam UU, *in casu* UU 12/2011.

Hal tersebut ditegaskan dalam norma Pasal 64 ayat (1) UU *a quo* yang menyatakan, “Penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan”. Dalam hal ini, teknis penyusunan dimaksud telah ditentukan dalam Lampiran UU 12/2011.

Dalam kaitan ini, Mahkamah dapat memahami tujuan penting menyusun kebijakan strategis penciptaan lapangan kerja beserta pengaturannya, dengan melakukan perubahan dan penyempurnaan berbagai Undang-Undang. Namun, yang menjadi persoalan adalah tidaklah dapat dibenarkan dengan mengatasnamakan lamanya waktu membentuk UU maka pembentuk UU menyimpangi tata cara yang telah ditentukan secara baku dan standar demi mencapai tujuan penting tersebut. Karena, dalam suatu negara demokratis konstitusional tidaklah dapat dipisahkan antara tujuan yang hendak dicapai dengan cara yang benar dalam mencapai tujuan tersebut. Dalam hal ini, upaya untuk mencapai tujuan tidak bisa dilakukan dengan melanggar tata cara yang pasti, baku, dan standar dalam proses pembentukan undang-undang.

Bahwa bertolak dari desain pentahapan yang telah ditentukan dalam UU 12/2011, menjadi pertanyaan jika suatu RUU yang telah masuk dalam prolegnas bahkan prolegnas prioritas tahunan tetapi tidak terselesaikan, misalnya RUU tentang Perubahan UU Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan telah masuk dalam prolegnas sejak Prolegnas

2005-2009 yang dilanjutkan kembali dalam Prolegnas berikutnya Prolegnas 2010-2014, Prolegnas 2015-2019, namun tetap tidak terselesaikan usulan RUU perubahan UU tersebut. Usulan RUU perubahan UU Ketenagakerjaan baru terselesaikan ketika dibentuk UU 11/2020 yang dituangkan dalam klaster ketenagakerjaan namun dengan format perubahan di luar yang telah ditentukan dalam UU 12/2011 sebagaimana telah dipertimbangkan Mahkamah pada Sub-paragraf [3.18.1.4] sampai dengan Sub-paragraf [3.18.1.8], maka tidak terselesaikannya RUU yang sudah direncanakan sejak lama tersebut tetap tidak dapat menjadi dasar pembenaran untuk menyimpangi tata cara yang telah disusun secara pasti, baku dan standar dalam pembentukan UU.

Bahwa apabila proses melakukan perubahan atas suatu UU tidak dapat terselesaikan sesuai dengan yang direncanakan dan penyelesaian tersebut baru dapat dilakukan ketika dibentuk UU 11/2020, hal tersebut tidak berkorelasi semata-mata dengan persoalan waktu yang lama sebagai penyebab tidak terselesaikan RUU yang telah direncanakan, melainkan terdapat sebab-sebab lain. Namun, adanya sebab lain tersebut tidak boleh menjadi alasan untuk mengambil “jalan pintas” pembentukan UU dengan tidak menggunakan ketentuan tata cara pembentukan UU yang telah ditentukan dalam UU 12/2011 sebagai panduan atau pedoman baku atau standar. Menurut Mahkamah, keharusan untuk patuh pada ketentuan teknis atau tata cara bukan berarti

Mahkamah tidak mementingkan aspek substansi yang telah disusun dalam norma UU 11/2020, karena pada prinsipnya dalam pembentukan UU antara teknis dan substansi (formil dan materiil) tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Adanya persoalan pada aspek teknis atau tata cara pembentukan akan berdampak pada tidak terwujudnya tertib hukum pembentukan suatu peraturan yang pada akhirnya akan berdampak pula pada tidak dapat dilaksanakannya substansi dari peraturan yang telah dibentuk.

Bahwa para Pemohon juga mendalilkan metode *omnibus law* tidak dikenal dalam UU 12/2011 *juncto* UU 15/2019 sehingga bertentangan dengan kejelasan cara serta metode yang pasti dan baku. Terhadap dalil para Pemohon *a quo*, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

Bahwa berkenaan dengan metode *omnibus law* telah didefinisikan dalam kamus Black's Law Dictionary adalah "*relating to or dealing with numerous objects or items at once; including many things or having various purposes*" yang dapat diartikan sebagai menggabungkan beberapa hal menjadi satu. Pendapat ahli Presiden juga menyatakan penggunaan metode *omnibus law* yang merupakan penggabungan beberapa UU tersebut sudah pernah diterapkan di Indonesia yaitu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 32/2004) dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU 7/2017).

Bahwa terlepas dari definisi *omnibus law* tersebut, penting bagi

Mahkamah untuk menegaskan teknik atau metode apapun yang akan digunakan oleh pembentuk UU dalam upaya melakukan penyederhanaan UU, menghilangkan berbagai tumpang tindih UU, ataupun mempercepat proses pembentukan UU, bukanlah persoalan konstusionalitas sepanjang pilihan atas metode tersebut dilakukan dalam koridor pedoman yang pasti, baku dan standar serta dituangkan terlebih dahulu dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sehingga dapat menjadi pedoman bagi pembentukan UU yang akan menggunakan teknik atau metode tersebut. Diperlukannya tata cara yang jelas dan baku dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pada prinsipnya merupakan amanat konstitusi dalam mengatur rancang bangun pembentukan UU. Artinya, metode ini tidak dapat digunakan selama belum diadopsi di dalam undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Bahwa sementara itu, terkait dengan keterangan Pemerintah termasuk keterangan ahli Pemerintah yang menyatakan metode *omnibus law* bukan hal yang baru karena telah digunakan dalam pembentukan UU 32/2004 dan UU 7/2017, penting bagi Mahkamah menegaskan bahwa setelah mencermati secara saksama UU 32/2004 baik dari sisi teknis maupun substansi pada prinsipnya teknik pembentukannya tidak ada bedanya dengan UU lainnya yang pada umumnya dibentuk dengan mendasarkan, pada waktu itu, dengan UU 10/2004. Hanya saja substansi UU 32/2004 lebih luas cakupannya karena tidak hanya mengatur

mengenai pemerintahan daerah, tetapi juga mengatur mengenai pemilihan kepala daerah langsung dan pemerintahan desa dalam satu kesatuan UU. Sehingga, tidak ada lagi UU lain yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah dan tidak terdapat pula UU lain yang mengatur mengenai pemerintahan desa, karena semuanya sudah dilebur dalam satu UU dengan nama baru yaitu UU Pemerintahan Daerah. Selain itu, untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan dalam pembentukan UU baru mengenai “Pemerintahan Daerah” tersebut telah dijelaskan pula dalam Penjelasan Umum UU 32 /2004 bahwa:

“Dalam melakukan perubahan undang-undang, diperhatikan berbagai undang-undang yang terkait di bidang politik diantaranya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Selain itu juga diperhatikan undang-undang yang terkait di bidang keuangan negara, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang- Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang- Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Atas Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara”<sup>59</sup>

Lebih lanjut, berkaitan dengan pengaturan “Ketentuan Penutup” UU 32/2004 telah ternyata menerapkan pedoman baku dan standar yang telah ditentukan dalam UU 10/2004 bahwa:

## BAB XVI KETENTUAN PENUTUP

Semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan secara

---

<sup>59</sup> Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

langsung dengan daerah otonom wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya pada Undang-Undang ini.

### **Pasal 238**

- (1) Semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini dinyatakan tetap berlaku.
- (2) Peraturan pelaksanaan atas Undang-Undang ini ditetapkan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun sejak Undang-Undang ini ditetapkan.

### **Pasal 239**

Pada saat berlakunya Undang-Undang ini, maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan tidak berlaku.

Bahwa lebih lanjut, berkaitan dengan UU 7/2017 yang dinyatakan oleh Pemerintah dan DPR telah menerapkan metode *omnibus law*, setelah Mahkamah mencermati secara saksama baik teknis pembentukan UU 7/2017, dalam konsideran “Menimbang” huruf d UU *a quo* telah dengan tegas dinyatakan “Undang- Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah perlu disatukan dan disederhanakan menjadi satu undang-undang sebagai landasan hukum bagi pemilihan umum secara serentak”. Selanjutnya, dalam bagian “Ketentuan Penutup” UU *a quo* telah dirumuskan pula bahwa: