

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Perkembangan kehidupan ketatanegaraan pasca reformasi 25 tahun silam menghasilkan perubahan mendasar yang terjadi dalam sistem bernegara di Indonesia.

Perubahan tersebut juga memyasar struktur ketatanegaraan dimana telah terjadi pergeseran yang sangat fundamental dalam hal prinsip bernegara dan melahirkan puncak dari gejolak reformasi tersebut melalui amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).<sup>1</sup> Di titik ini, pergeseran prinsip bernegara yang terjadi dan paling tampak kentara adalah pergeseran penegakan paham kedaulatan rakyat yang semula dipegang oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menjadi dilaksanakan sepenuhnya oleh rakyat dengan didasarkan atas Undang-Undang Dasar. Kondisi ini diakibatkan oleh UUD NRI 1945 telah mengubah kedudukan MPR yang sebelumnya merupakan lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara yang sederajat dengan lembaga tinggi negara lainnya.<sup>2</sup>

Pergeseran tersebut juga melahirkan akibat dari berubahnya prinsip supremasi parlemen menjadi supremasi konstitusi.<sup>3</sup> Setidaknya, penegasan prinsip supremasi konstitusi dapat diacak dengan melihat konfigurasi Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 yang dengan tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Penegasan tersebut juga berimplikasi pada keniscayaan bagi sistem ketatanegaraan Indonesia



<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Pers: Jakarta, Cet 2, hlm. 58.

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, 2012, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika: Jakarta, hlm. 40.

<sup>3</sup> Irfan Nur Rachman, Alboin Pasaribu dan M Lutfi Chakim, 2021, *Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi (Teori, Hukum Acara, dan Studi Perbandingan)*, Rajawali Pers: Jakarta, hlm. 1.

untuk membangun paradigma penegakan hukum yang mengedepankan supremasi konstitusi dan kedaulatan rakyat sebagai fondasi bernegara.

Perwujudan dari penegakan prinsip kedaulatan rakyat dan supremasi konstitusi tersebut akhirnya melahirkan lembaga baru yang kemudian dikenal dengan nama Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi dilahirkan untuk dapat menjadi lembaga yang mengawal dan menegakkan konstitusi (*The Guardian of The Constitution*). Keberadaan Mahkamah Konstitusi juga terkait dengan gagasan kelembagaan peradilan tata negara yang dapat diharapkan melindungi konstitusi dan hak konstitusional warga negara yang kerap dirampas oleh tangan besi penguasa.<sup>4</sup> Untuk mendukung langkah tersebut, Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan yang salah satunya adalah menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar.<sup>5</sup> Dilihat dari sudut pandang teori, kewenangan Mahkamah Konstitusi tersebut merupakan cerminan terhadap konsepsi *Judicial Review* yang kemudian berkembang menjadi *Constitutional Review*.<sup>6</sup> Selain itu, jika dilihat secara lebih komprehensif, kewenangan tersebut juga menjadi bagian yang tidak dapat dilepaskan dari niatan untuk membangun konsepsi *Check and Balances* yang tidak lain juga menjadi tujuan utama diadakannya reformasi.

Secara teoritis, fungsi *constitutional review* yang dimiliki Mahkamah Konstitusi diartikan sebagai kewenangan lembaga peradilan untuk menguji konstitusionalitas suatu norma yang ditujukan setidaknya untuk dua hal. Hal pertama

<sup>4</sup> Ja'far Baehaki, 2013, "Perspektif Penegakan Hukum Progresif dalam Judicial Review di Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, 10, (3), hlm. 424.

<sup>5</sup> Kewenangan Mahkamah Konstitusi dimuat di dalam pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Kewenangan Mahkamah Konstitusi antara lain adalah (1) Menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, (2) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, (3) Memutus pembubaran partai politik, dan (4) Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selain itu dalam pasal 24C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Mahkamah Konstitusi juga diberikan kewajiban untuk memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

<sup>6</sup> Retno Widyastuti dan Ahmad Ilham Wibowo, 2021, "Pola Pembuktian dalam Putusan Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, 18, (4), hlm. 804.

yang menjadi tujuan dari fungsi *constitutional review* adalah untuk menjaga agar terlindunginya hak-hak kostitusional warga negara dan hal kedua adalah untuk melaksanakan fungsi *check and balances* antar lembaga negara.<sup>7</sup> Agar mendukung upaya tersebut, konsepsi *constitutional review* dalam praktiknya kemudian dibagi kedalam dua hal yaitu pengujian materiil dan pengujian formil. Dalam hal ini, pengujian materiil lebih berorientasi pada pengujian konstitusionalitas materi dari suatu norma sedangkan pengujian formil melihat aspek konstitusionalitas pembentukan norma.

Seiring dengan perkembangannya, praktik pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi kemudian diperluas pemaknaannya dengan juga mengikutsertakan Perpu sebagai bagian dari kewenangan *constitutional review* yang dimiliki Mahkamah Konstitusi.<sup>8</sup> Sejatinya, hadirnya Perpu sebagai bagian dari objek pengujian yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi disamping Undang-Undang memiliki perdebatannya tersendiri. Karena, Perpu pada prinsipnya merupakan Peraturan Pemerintah yang digunakan sebagai pengganti Undang-Undang.<sup>9</sup> Sejatinya, konstruksi peraturan tersebut diformulasikan untuk memuat substansi yang ditujukan agar dapat menyelesaikan situasi yang menurut Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 disebut sebagai "*hal ihwal kentingan yang memaksa*". Dalam konteks teori, menurut Jimly Asshiddiqie, peraturan ini pada hakikatnya merupakan Peraturan Pemerintah namun karena kondisi yang di dalam konstitusi disebut sebagai

<sup>7</sup> Achmad Edi Subiyanto, 2020, *Pengujian Undang-Undang (Perkembangan Permohonan Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara Dalam Praktik)*, Rajawali Pers, Jakarta, Cet 1, hlm. 7.

<sup>8</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 138/PUU-VII/2009 menjadi dasar konstitusionalitas pengujian Perpu di Mahkamah Konstitusi. Pada saat itu, Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian materiil terhadap Perpu nomor 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Dalam putusan ini, terdapat satu *Concurring Opinion* oleh Hakim Konstitusi Moh Mahfud MD dan satu *Dissenting Opinion* oleh Hakim Konstitusi Muhammad Alim.

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, 2021, *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, Cet 4, hlm. 119.

hal ihwal kegentingan yang memaksa, maka Peraturan Pemerintah itu diberikan kedudukan untuk dapat memuat substansi yang seharusnya dimuat oleh Undang-Undang.<sup>10</sup> Argumentasi tersebut jugalah yang salah satunya menjadi bahan pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam menilai bahwa Perpu juga menjadi bagian dari objek pengujian yang dapat dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>11</sup> Keadaan ini berimplikasi pada kemungkinan bagi dilaksanakannya pengujian materiil dan pengujian formil terhadap Perpu oleh Mahkamah Konstitusi.

Berkenaan dengan hal tersebut, jika dalam pengujian materiil, yang menjadi batu uji nya adalah bagaimana kesesuaian norma Perpu dengan norma konstitusi. Kondisi ini berbeda secara prinsipil dengan pengujian formil yang pada dasarnya beranjak dari pemikiran untuk melihat bagaimana proses pembentukan suatu Perpu sebelum Perpu tersebut diundangkan. Permasalahan pun akhirnya tidak dapat dielakkan, ini disebabkan karena tidak terdapat tolok ukur yang benar-benar tepat untuk dapat menjadi landasan bagi Mahkamah Konstitusi untuk melaksanakan pengujian formil terhadap Perpu. Sebagaimana yang telah disinggung sebelumnya, pengujian formil erat kaitannya dengan melihat serta meninjau seberapa jauh pembentuk undang-undang (dalam hal ini pembentuk Perpu) membentuk norma yang bersangkutan<sup>12</sup> apakah pembentukannya sesuai dengan prosedur pembentukan yang berlaku ataukah malah menyimpang dari proses yang telah diatur. Jika menilik ketentuan peraturan perundang-undangan dalam UUD NRI 1945, pengaturan mengenai Perpu diatur di dalam Pasal 22 UUD NRI 1945. Lebih lanjut, secara tegas pasal *a quo* mengatur sebagai berikut :<sup>13</sup>

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm. 164-165.

<sup>11</sup> Bagian Pertimbangan Hukum Nomor [3.9] dan [3.12], Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 138/PUU-VII/2009, hlm. 18-21.

<sup>12</sup> Fathorrahman, 2021, "Pengaturan dan Implikasi Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi", *Hukmy: Jurnal Hukum*, 1, (2), hlm. 136.

<sup>13</sup> Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- 1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- 2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- 3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Ketentuan tersebut merupakan satu-satunya ketentuan yang dimuat oleh konstitusi Indonesia yang mengatur perihal Perpu. Dengan pengaturan yang sangat sederhana tersebut, tidak terdapat pijakan normatif di dalam UUD NRI 1945 yang dapat dijadikan sebagai ukuran mengenai daya jangkau ketaatan pembentuk Perpu terhadap prosedur pembentukan Perpu yang dalam hal ini menjadi wewenang eksklusif Presiden. Hal ini diperparah dengan kondisi dimana dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU Nomor 12 Tahun 2011), pengaturan mengenai pembentukan Perpu juga tidak diatur secara komprehensif.<sup>14</sup> Jika dibaca secara umum, Pasal 1 angka 1 UU No 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa "*Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-Undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan*".<sup>15</sup> Ketentuan tersebut merupakan prinsip umum yang menjadi patokan bagi seluruh proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia yang dimana didalamnya juga mencakup Perpu. Padahal Perpu sendiri, pengaturan yang berkenaan dengan pembentukan Perpu dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 terdapat di dalam Pasal 52 yang selengkapnya berbunyi:<sup>16</sup>

- 1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut.

<sup>14</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, telah mengalami dua kali perubahan melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

<sup>15</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>16</sup> Pasal 52 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

- 2) Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk pengajuan Rancangan Undang-Undang tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang.
- 3) DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- 4) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut ditetapkan menjadi undang-undang.
- 5) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku.
- 6) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku sebagaimana dimaksud pada ayat (5), DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Menjadi Undang-Undang.
- 7) Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (6) mengatur segala akibat hukum dari pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- 8) Rancangan Undang-Undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (7) ditetapkan menjadi Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam rapat paripurna yang sama sebagaimana dimaksud pada ayat (5).

Melacak seluruh ketentuan diatas, tidak terdapat satupun ayat yang mengatur bagaimana proses pembentukan Perpu dikarenakan seluruh ayat diatas lebih mengarah pada proses pengajuan rancangan undang-undang tentang penetapan Perpu. Meskipun demikian, UU No 12 Tahun 2011 tidak lupa untuk memerintahkan agar mengatur lebih lanjut mengenai prosedur pembentukan Perpu dengan mengatribusikan prosedur pembentukan Perpu melalui instrumen Peraturan Presiden.<sup>17</sup> Dalam hal ini, UU No 12 Tahun 2011 mengatribusikan ketentuan perihal pembentukan Perpu sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 53 UU Nomor 12 Tahun 2011 yang berbunyi “Ketentuan mengenai tata cara penyusunan Rancangan

<sup>17</sup> Pengaturan mengenai penyusunan rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diatur di dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

*Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diatur dengan Peraturan Presiden”.*<sup>18</sup>

Disamping ketentuan tersebut, problematika pengujian formil terhadap Perpu juga berkisar pada bagaimana konsepsi keterpenuhan syarat formil yang terdapat dalam asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang juga turut dimuat di dalam UU No 12 Tahun 2011. Di dalam UU *quo*, ketentuan perihal asas pembentukan peraturan perundang-undangan termaktub di dalam Pasal 5 UU No 12 Tahun 2011. Terdapat tujuh asas yang harus dipenuhi oleh suatu peraturan perundang-undangan apapun jenisnya untuk dapat dikatakan telah sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Ketujuh asas tersebut antara lain sebagai berikut ; (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.<sup>19</sup>

Dalam hal berbicara mengenai Perpu, jika melihat asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sekilas dapat diketahui bahwa problematika Perpu jika dikaitkan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik adalah berkaitan dengan bagaimana prinsip keterbukaan dapat tercapai dengan konfigurasi Perpu yang merupakan kewenangan eksklusif yang dimiliki oleh Presiden. Dengan kewenangannya tersebut, prinsip keterbukaan dalam pembentukan Perpu dapat saja tereduksi karena proses pembentukan Perpu oleh Presiden merupakan implikasi dari penilaian subjektivitas Presiden terhadap suatu permasalahan hukum yang harus diselesaikan secara cepat. Sehingga, dalam praktik yang berlangsung,

---

<sup>18</sup> Pasal 53 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>19</sup> Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Perpu yang dikeluarkan oleh Presiden relatif baru diketahui publik ketika Perpu tersebut telah diundangkan.

Lebih lanjut, dalam praktik yang berlangsung sehari-hari pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009. Proses pembentukan Perpu yang diawali dengan terjadinya kondisi “*Hal ihwal kegentingan yang memaksa*” diartikan melalui penafsiran yang dilakukan Mahkamah Konstitusi atas frasa hal ihwal kegentingan yang memaksa tersebut.<sup>20</sup> Secara tegas, Mahkamah Konstitusi mengartikan kondisi hal ihwal kegentingan yang memaksa ke dalam 3 (tiga) kondisi yaitu :

1. *Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang;*
2. *Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai;*
3. *Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.*

Membaca tafsir konstitusional Mahkamah Konstitusi perihal kondisi hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagaimana yang dituangkan diatas. Terdapat dua catatan besar yang berkorelasi pada pengujian formil Perpu di Mahkamah Konstitusi. Pertama, ketiga klausul yang merupakan hasil penafsiran Mahkamah Konstitusi terdapat Pasal 12 UUD NRI 1945 tersebut tidak memberikan catatan yang komprehensif perihal asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Dalam hal ini, ketiga klausul tersebut tidak memperlihatkan bagaimana seharusnya pembentukan suatu Perpu juga harus memperhatikan aspek keterbukaan sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kedua, ketiga klausul diatas dapat dikatakan tidak berdiri sendiri dikarenakan untuk dapat menilai telah terjadinya kondisi hal ihwal kegentingan yang memaksa

---

<sup>20</sup> Lebih lanjut, lihat putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009



sesuai dengan Pasal 22 UUD NRI 1945, klausul tersebut harus dapat terpenuhi secara kumulatif sehingga jika salah satu tidak terpenuhi, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009. Maka kondisi hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 tidak memiliki dasar hukum yang kuat dikarenakan tidak memenuhi persyaratan sebagaimana yang ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tersebut.

Disamping kedua hal diatas, yang juga menjadi menarik perihal klausul yang terdapat di dalam putusan *a quo* adalah jika dibaca lebih jauh, klausul tersebut dapat berimplikasi pada dua hal sekaligus dalam aspek perundang-undangan, yaitu, ketentuan *a quo* dapat memberikan dampak materiil maupun formil bagi pembentukan suatu Perpu. Dampak materiil yang diakibatkan oleh putusan tersebut adalah tidak dimungkinkannya bagi Presiden untuk membentuk suatu Perpu tanpa adanya kekosongan hukum atau ketidakcukupan aturan hukum yang ada untuk menyelesaikan persoalan hukum yang harus segera diselesaikan. Akibatnya adalah, pembentukan Perpu menjadi harus untuk disegerakan. Disinilah dampak materiil yang terjadi karena putusan tersebut karena pembentukan suatu Perpu ditujukan untuk mengisi kekosongan materi hukum dalam suatu kondisi tertentu.

Sedangkan berbicara mengenai dampak formil, sebagaimana yang telah disinggung sebelumnya, pembentukan suatu Perpu di lain sisi mengharuskan keterpenuhan ketiga klausul yang telah digariskan oleh Mahkamah Konstitusi, ketidakterpenuhan atas ketiga aspek tersebut artinya sama dengan tidak terpenuhinya syarat formil suatu Perpu. Oleh sebab itu, kedudukan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tersebut dapat dilihat tidak hanya aspek substansi yang relatif dekat dengan unsur materiil suatu peraturan perundang-undangan, namun juga



erat kaitannya dengan aspek formil yang menjadi syarat telah terpenuhinya prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Selain itu, penafsiran Mahkamah Konstitusi di atas selama inilah yang digunakan sebagai rujukan formil dalam proses pembentukan Perpu di Indonesia. Hal tersebut dikarenakan bahwa Perpu pada prinsipnya hanya dibentuk untuk merespon suatu kondisi yang di dalam UUD NRI 1945 disebut sebagai hal ihwal kegentingan yang memaksa. Saldi Isra mengutip pendapat Bagir Manan mengatakan bahwa hal ihwal kegentingan yang memaksa merupakan syarat konstitutif bagi kewenangan Presiden untuk membentuk Perpu.<sup>21</sup> Pembentukan Perpu yang tidak memiliki dasar hal ihwal kegentingan yang memaksa berakibat Perpu tersebut batal demi hukum karena melanggar asas legalitas dan dibuat tanpa wewenang.<sup>22</sup> Dengan mendasarkan pada pendapat tersebut, ditambah dengan dilandasi penafsiran yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, dapat disimpulkan bahwa penting bagi Presiden untuk melihat kondisi hal ihwal kegentingan yang memaksa dengan turut memperhatikan tiga aspek sebagaimana yang telah disebutkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusannya.

Merujuk pada kondisi tersebut, jika dikaitkan dengan prinsip kepastian hukum, terdapat potensi posisi yang sangat dilematis bagi Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang berwenang untuk melakukan pengujian formil terhadap Perpu. Penyebabnya adalah terdapat potensi bahwa Mahkamah Konstitusi dihadapkan pada kemungkinan melakukan pengujian formil dengan mendasarkan pada putusan yang pernah diputuskannya. Pemohon yang akan melakukan pengujian formil terhadap suatu Perpu sudah tentu akan mengikutsertakan konstruksi pandangan Mahkamah Konstitusi dalam memposisikan kondisi hal ihwal kegentingan yang memaksa

---

<sup>21</sup> Saldi Isra, 2021, *Lembaga Negara (Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional)*, Rajawali Pers: Depok, Cet 2, hlm. 200.

<sup>22</sup> *Ibid.*

sebagai syarat utama pembentukan Perpu. Akhirnya, tanpa batasan yang jelas bagi Mahkamah Konstitusi dalam menilai aspek formil pembentukan Perpu, potensi dilematisasi posisi Mahkamah Konstitusi sebagai satu-satunya lembaga yudisial yang berhak melakukan pengujian formil terhadap Perpu menjadi sangat terbuka.

Tidak hanya itu, pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 yang menjadi dasar berwenang bagi Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa konstitusionalitas Perpu baik itu secara formil maupun materiil. Telah mengakibatkan terdapat dua matahari kembar yang sama-sama berwenang untuk menilai konstitusionalitas suatu Perpu. Dalam hal ini, matahari kembar yang dimaksud adalah Mahkamah Konstitusi itu sendiri dan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 22 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Kondisi ini lahir karena secara konstitusional, Dewan Perwakilan Rakyat menjadi lembaga yang ditugaskan untuk melakukan penilaian atas Perpu. Jika Dewan Perwakilan Rakyat menyetujui Perpu yang dibentuk oleh Presiden, maka Perpu tersebut kemudian akan ditetapkan sebagai Undang-Undang. Sebaliknya jika Dewan Perwakilan Rakyat menolak Perpu yang dibentuk oleh Presiden, maka Perpu tersebut harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi.

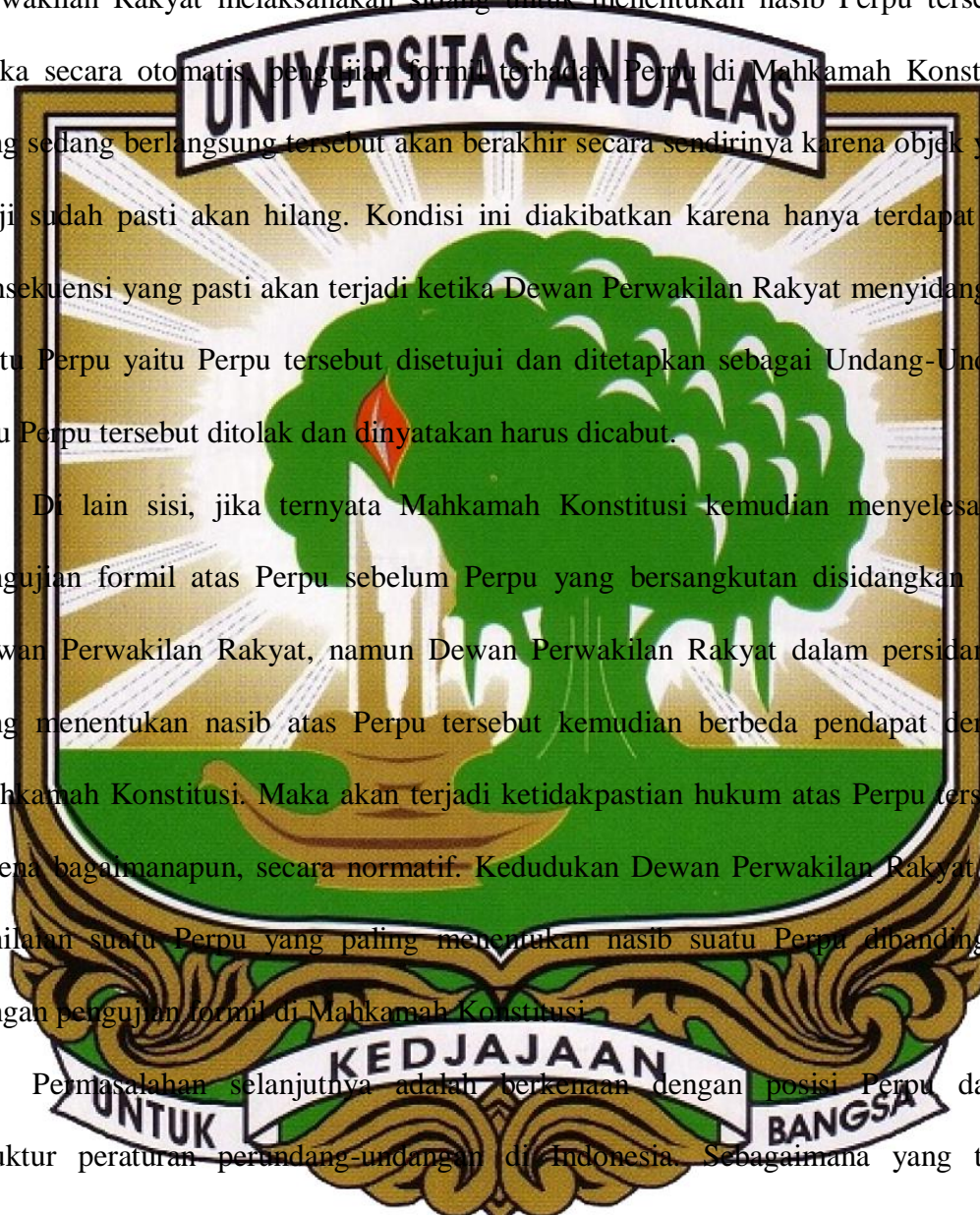
Dalam batas penalaran yang wajar, kondisi yang digambarkan diatas menyebabkan adanya hubungan yang relatif rumit antara Mahkamah Konstitusi dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal pengujian atas aspek formil pembentukan suatu Perpu. Terdapat dua alasan yang mendasari argumentasi tersebut, alasan pertama adalah cara pandang yang berbeda dalam melihat Perpu sebagai objek yang dinilai, dalam artian, Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga yang melihat Perpu dalam paradigma hukum sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga yang memandang Perpu dalam paradigma fungsi legislasinya yang tidak dapat dilepaskan



dari corak politik yang ada didalamnya. Selain itu, alasan kedua yang mendasari sulitnya mencari titik pertautan antara dua lembaga tersebut dalam konteks menyelesaikan persoalan perihal Perpu adalah, jika Mahkamah Konstitusi masih melakukan pengujian formil atas suatu Perpu namun tidak lama kemudian Dewan Perwakilan Rakyat melaksanakan sidang untuk menentukan nasib Perpu tersebut. Maka secara otomatis pengujian formil terhadap Perpu di Mahkamah Konstitusi yang sedang berlangsung tersebut akan berakhir secara sendirinya karena objek yang diuji sudah pasti akan hilang. Kondisi ini diakibatkan karena hanya terdapat dua konsekuensi yang pasti akan terjadi ketika Dewan Perwakilan Rakyat menyidangkan suatu Perpu yaitu Perpu tersebut disetujui dan ditetapkan sebagai Undang-Undang atau Perpu tersebut ditolak dan dinyatakan harus dicabut.

Di lain sisi, jika ternyata Mahkamah Konstitusi kemudian menyelesaikan pengujian formil atas Perpu sebelum Perpu yang bersangkutan disidangkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, namun Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang menentukan nasib atas Perpu tersebut kemudian berbeda pendapat dengan Mahkamah Konstitusi. Maka akan terjadi ketidakpastian hukum atas Perpu tersebut karena bagaimanapun, secara normatif. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat, atas penilaian suatu Perpu yang paling menentukan nasib suatu Perpu dibandingkan dengan pengujian formil di Mahkamah Konstitusi.

Permasalahan selanjutnya adalah berkenaan dengan posisi Perpu dalam struktur peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sebagaimana yang telah disinggung sebelumnya, secara konstitusional, Perpu memiliki daya ikat yang relatif singkat karena UUD NRI 1945 secara eskplisit menegaskan bahwa Perpu harus mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikut (*Vide Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945*). Artinya, sangat sedikit waktu yang dimiliki



oleh Mahkamah Konstitusi untuk dapat menyelesaikan persoalan pengujian Perpu, baik itu pengujian materiil maupun pengujian formil. Karena jika suatu Perpu disetujui ataupun ditolak oleh DPR melalui sidang paripurna yang memutuskan nasib suatu Perpu. Secara *mutatis mutandis*, pemeriksaan di Mahkamah Konstitusi pun akan secara otomatis kehilangan objek pemeriksaan karena Perpu tersebut telah menjadi undang-undang jika disetujui oleh DPR dan akan dinyatakan tidak lagi berlaku jika ditolak oleh DPR.

Persoalan terakhir yang berkenaan dengan kedudukan formil suatu Perpu di Indonesia adalah perdebatan besar mengenai standar hal ihwal kegentingan yang memaksa yang terdapat dalam Perpu Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja. Banyak pengamat yang menilai bahwa Perpu *a quo* tidaklah memiliki dasar perihal hal ihwal kegentingan yang memaksa dan pembentukannya terkesan dipaksakan.<sup>23</sup> Namun, pengujian terhadap Perpu *a quo* yang belakangan sudah ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (UU No 6 Tahun 2023) tetap saja mentah di Mahkamah Konstitusi.

Dalam hal ini, setidaknya Mahkamah Konstitusi telah melakukan 4 (empat kali) pengujian formil terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja (Perpu Cipta Kerja)<sup>24</sup> dan 5 (lima) kali pengujian formil terhadap UU No 6 Tahun 2023 tersebut.<sup>25</sup> Meskipun pengujian

<sup>23</sup> Sebagai contoh, baca Khairul Fahmi, 2023, “Perpu Tanpa Kegentingan Memaksa”, Media Indonesia, (4 Januari 2023), Dikutip pada 28 November 2023.

<sup>24</sup> Dalam pengujian formil Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja, Mahkamah Konstitusi Menolak 4 Permohonan melalui putusan nomor 5/PUU-XXI/2023, putusan nomor 14/PUU-XII/2023, putusan nomor 18/PUU-XXI/2023, dan putusan nomor 22/PUU-XXI/2023.

<sup>25</sup> Dalam pengujian formil Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang. Mahkamah Konstitusi menolak 5 permohonan atas pengujian formil UU *a quo*. Putusan atas 5 permohonan tersebut terdapat dalam putusan nomor 54/PUU-XXI/2023, putusan

yang disebutkan terakhir dilakukan terhadap UU No 6 Tahun 2023, tetapi karena UU *a quo* lahir dari suatu Perpu, maka sangat sulit untuk tidak menyertakan Perpu Cipta Kerja sebagai pijakan konstitusional dalam menilai konstitusionalitas formil dari adanya UU *a quo*. Hal tersebut juga didukung oleh pendapat Zainal Arifin Mochtar di dalam penyampaian keterangannya sebagai ahli dalam perkara nomor 40/PUU-XXI/2023.<sup>26</sup> Dalam pendapatnya, Zainal Arifin Mochtar menguraikan bahwa untuk dapat menilai konstitusionalitas UU *a quo*, Mahkamah Konstitusi harus turut memeriksa pembentukan Perpu Cipta Kerja yang melatarbelakanginya karena secara prinsip, Perpu lahir dari kondisi hukum tata negara darurat yang sangat berkebalikan dengan undang-undang yang lahir dari kondisi hukum tata negara biasa.<sup>27</sup> Ditambahkannya lebih lanjut bahwa dengan kondisi tersebut, UU *a quo* hanya dapat dilihat konstitusionalitasnya dengan melacak proses penetapan Perpu oleh Presiden, persetujuan Perpu di DPR, dan penetapannya menjadi UU serta pengundangannya.<sup>28</sup>

Berdasarkan uraian diatas, terdapat banyak sekali persoalan yang berkaitan dengan pengujian formil terhadap Perpu di Mahkamah Konstitusi yang menjadi pekerjaan rumah kita bersama sebagai insan bernegara. Jika dirangkum secara ringkas, permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan pengujian formil terhadap Perpu setidaknya berkuat pada lima persoalan yaitu pertama ketiadaan rujukan yang benar-benar ideal bagi Mahkamah Konstitusi untuk dapat menilai konstitusionalitas formil suatu Perpu. Kedua, samanya hubungan antara Mahkamah Konstitusi dan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga yang sama-sama

---

nomor 40/PUU-XXI/2023, putusan nomor 41/PUU-XXI/2023, putusan nomor 46/PUU-XXI/2023, dan putusan nomor 50/PUU-XXI/2023.

<sup>26</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 40/PUU-XXI/2023 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang, hlm 159-188. Dalam putusan ini, terdapat 4 dissenting opinion oleh 4 hakim konstitusi yang terdiri atas Hakim Konstitusi Wahiddudin Adams, Hakim Konstitusi Enny Nurbaningsih, Hakim Konstitusi Saldi Isra, dan Hakim Konstitusi Suhartoyo.

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm. 188.

<sup>28</sup> *Ibid.*

memiliki kompetensi menilai suatu Perpu. Ketiga daya ikat Perpu yang relatif singkat karena harus segera diputus dalam persidangan DPR pasca Perpu tersebut diundangkan juga menjadi tantangan tersendiri bagi Mahkamah Konstitusi untuk segera memutuskan uji formil suatu Perpu. Keempat, Mahkamah Konstitusi juga terjebak dalam situasi dimana mereka berpotensi akan melakukan pengujian dengan mendasarkan diri pada putusan mereka karena dalam praktik yang berkembang selama ini, aspek pembentukan Perpu relatif didasarkan atas pemaksaan Mahkamah Konstitusi terhadap frasa hal ihwal kegentingan yang memaksa melalui putusan nomor 138/PUU-VII/2009. Dan yang terakhir, terdapat problematika tersendiri terhadap undang-undang yang lahir dari penetapan atas suatu Perpu karena latar belakang pembentukannya yang lahir dari kondisi kedaruratan sehingga penting untuk dilihat secara lebih komprehensif dan berbeda dengan prosedur pembentukan undang-undang biasa.

Sebagai bagian dari semangat reformasi, amandemen UUD NRI 1945 yang didalamnya memuat penegasan terhadap prinsip kedaulatan rakyat haruslah menjadi dasar utama bagi setiap kebijakan bernegara. Termasuk kebijakan terhadap pembentukan Perpu yang menjadi bentuk tanggung jawab konstitusional Presiden selaku kepala negara sekaligus kepala pemerintahan yang bertanggung jawab untuk menjamin stabilitas negara dalam keadaan apapun.<sup>29</sup> Meskipun demikian, Presiden tentunya juga harus mentaati prosedur pembentukan Perpu sebagai bentuk perwujudan tanggung jawabnya untuk menghormati prinsip kedaulatan rakyat yang telah menjadi konsensus bersama. Jika Presiden tidak mentaati prosedur pembentukan Perpu sebagaimana yang diatur di dalam UUD NRI 1945, UU Nomor 12 Tahun 2011, bahkan Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengatur syarat-syarat

---

<sup>29</sup> Jimly Asshiddiqie, 2007, *Hukum Tata Negara Darurat*, Rajawali Pers: Depok, hlm. 227.

pembentukan Perpu, artinya Presiden sudah menyimpangi atau menyimpangi hakekat kedaulatan rakyat itu sendiri.

Disinilah peran Mahkamah Konstitusi harus dihadirkan secara optimal, sebagai lembaga yang ditugaskan untuk menjaga kemurnian konstitusi. Mahkamah Konstitusi haruslah bertindak secara lebih komprehensif sejauh masih sesuai dengan rambu-rambu yang diratifikasi oleh UUD-NU 1945. Mahkamah Konstitusi juga wajib untuk menjaga kemurnian prinsip kedaulatan rakyat agar tidak tereduksi dengan tindakan-tindakan pemerintah yang berpotensi mereduksinya. Maka dari itu, pengujian formil Perpu di Mahkamah Konstitusi haruslah dapat dioptimalkan sebagai salah satu upaya bagi setiap insan bernegara untuk dapat menjamin bahwa setiap Perpu yang dibentuk tidaklah melanggar prinsip-prinsip konstitusional sebagaimana yang telah disepakati. Perwujudan dari upaya pengoptimalan pengujian Formil Perpu di Mahkamah Konstitusi tersebut adalah dengan membangun konsepsi yang ideal dan regulasi yang jelas untuk dapat dijadikan sebagai tolok ukur sejauhmana daya jangkau Mahkamah Konstitusi dalam menilai aspek formil pembentukan suatu Perpu ketika dihadapkan pada persoalan pengujian konstitusionalitas Perpu di Mahkamah Konstitusi. Dalam hal ini, daya jangkau yang dimaksud adalah bagaimana konsepsi formil suatu Perpu agar dapat dinilai keterpenuhannya oleh Mahkamah Konstitusi ketika mendapatkan permohonan pengujian atas permasalahan tersebut. Di lain sisi, penting juga untuk melihat bagaimana hubungan antara Mahkamah Konstitusi dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam menilai aspek formil suatu Perpu agar potensi-potensi yang dapat menyebabkan permasalahan ketatanegaraan lanjutan dikemudian hari dapat diminimalisir.

Setiap Perpu yang dibentuk haruslah benar-benar ditujukan untuk menjamin keamanan dan stabilitas negara meskipun berada dalam kondisi tidak normal





sekalipun. Oleh karena itu, Perpu yang hadir haruslah konstitusional baik itu dari segi substansinya maupun dari segi proses pembentukannya dan inilah yang menjadi tanggung jawab besar Mahkamah Konstitusi untuk dapat menjamin konstitusionalitas Perpu tersebut. Dengan demikian, permasalahan konstitusional sebagaimana yang diuraikan diatas dirasa perlu untuk dijadikan bahan pemikiran lebih lanjut agar dapat semakin menguatkan sistem ketatanegaraan yang dibangun. Oleh sebab itu, akan diuraikan suatu pemikiran mengenai **PENGUJIAN FORMIL PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG DI MAHKAMAH KONSTITUSI** sebagai bentuk ikhtiar dari upaya penguatan sistem ketatanegaraan di Indonesia.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Setelah mencermati uraian latar belakang diatas, tulisan ini akan berfokus pada aspek *Ius Constitutum* (Hukum Positif) dan *Ius Constituendum* (Hukum yang dicita-citakan) dalam fokus bagaimana konsepsi secara umum pengujian formil Perpu yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi di Indonesia. Adapun rumusan masalah akan dibagi sebagai berikut :

1. Bagaimana praktik pengujian formil Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi?
2. Bagaimana batasan dan hubungan antara pengujian formil Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi dengan persetujuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat?



### C. TUJUAN PENELITIAN

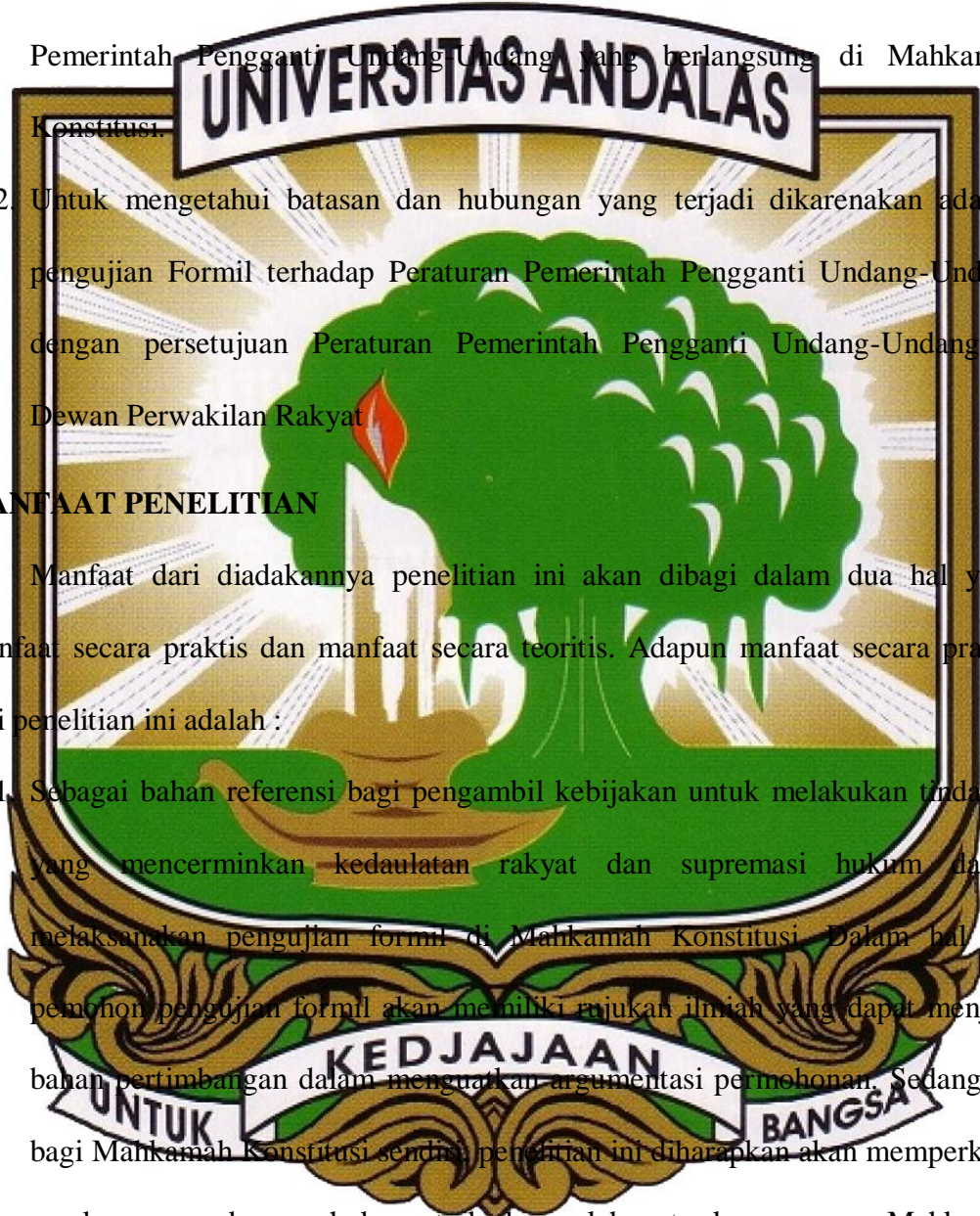
Setiap penelitian ilmiah pastilah memiliki tujuan agar penelitian tersebut dapat dilaksanakan secara maksimal. Adapun dapat penelitian ini, tujuan yang ingin dicapai adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pengujian formil terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang berlangsung di Mahkamah Konstitusi.
2. Untuk mengetahui batasan dan hubungan yang terjadi dikarenakan adanya pengujian Formil terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dengan persetujuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat

### D. MANFAAT PENELITIAN

Manfaat dari diadakannya penelitian ini akan dibagi dalam dua hal yaitu Manfaat secara praktis dan manfaat secara teoritis. Adapun manfaat secara praktis dari penelitian ini adalah :

1. Sebagai bahan referensi bagi pengambil kebijakan untuk melakukan tindakan yang mencerminkan kedaulatan rakyat dan supremasi hukum dalam melaksanakan pengujian formil di Mahkamah Konstitusi. Dalam hal ini, pemohon pengujian formil akan memiliki rujukan ilmiah yang dapat menjadi bahan pertimbangan dalam menguatkan argumentasi permohonan. Sedangkan bagi Mahkamah Konstitusi sendiri, penelitian ini diharapkan akan memperkaya pandangan-pandangan hukum terhadap salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi yaitu menguji Perpu terhadap UUD NRI 1945.
2. Bagi pembentuk undang-undang, penelitian ini akan bermanfaat sebagai bahan pertimbangan dalam melakukan revisi atau perbaikan terhadap format batasan



antara Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pengujian formil suatu Perpu dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat atas Perpu dan menata ulang hubungan antara Mahkamah Konstitusi dan Dewan Perwakilan Rakyat perihal persetujuan atas suatu Perpu.

Adapun secara teoritis, manfaat yang diharapkan dapat diperoleh dari penelitian ini adalah :

1. Sebagai bahan tambahan rujukan ketatanegaraan yang berkenaan dengan salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi yaitu melakukan pengujian Perpu terhadap UUD NRI 1945. Selama ini, tulisan mengenai pengujian formil Perpu terhadap UUD NRI 1945 masih sangat minim bahkan boleh dikatakan belum ada sehingga selain dapat menjadi tambahan rujukan, tulisan ini juga diharapkan menjadi pionir bagi tulisan-tulisan lainnya yang berkenaan dengan pengujian formil Perpu di Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.
2. Sebagai bahan diskusi ilmiah untuk semakin menguatkan dan memperkaya khazanah pengetahuan ketatanegaraan berkenaan dengan dengan pengujian formil Perpu di Mahkamah Konstitusi.

#### **E. KEASLIAN PENELITIAN**

Sebagai suatu karya ilmiah akademik, suatu penelitian diharapkan untuk memiliki kelhasan dan karakteristiknya tersendiri yang tujuan utamanya tidak lain dan tidak bukan untuk memberikan pengayaan pengetahuan terhadap rumpun kajian yang menjadi objek penelitian. Selain itu, suatu karya akademik juga wajib untuk tidak menjiplak dan meniru karya-karya akademik yang lain. Perlu dipahami bahwa karya akademik haruslah dipandang sebagai suatu warisan yang agung dan sakral. Sehingga setiap tindakan plagiasi terhadap suatu karya akademik dapatlah dinilai

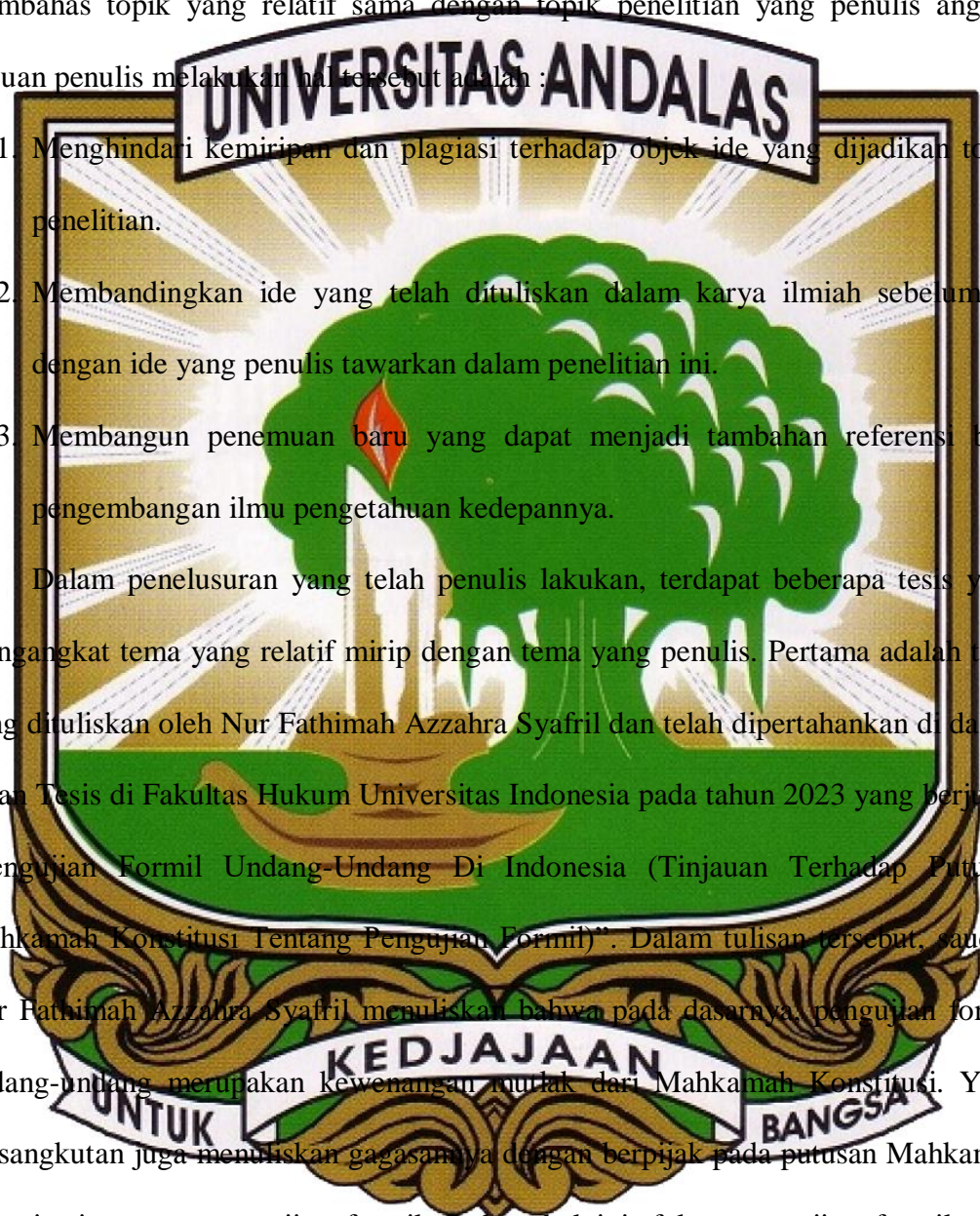
juga sebagai tindakan tidak bermoral. Selain itu, tindakan-tindakan tersebut juga memperlihatkan sikap ketidakhormatan terhadap hasil pemikiran seseorang.

Untuk itu, sebelum penelitian ini dilaksanakan secara lebih mendalam. Penulis mencoba menelusuri dan mengidentifikasi tulisan-tulisan sebelumnya yang juga membahas topik yang relatif sama dengan topik penelitian yang penulis angkat.

Tujuan penulis melakukan hal tersebut adalah :

1. Menghindari kemiripan dan plagiasi terhadap objek ide yang dijadikan topik penelitian.
2. Membandingkan ide yang telah dituliskan dalam karya ilmiah sebelumnya dengan ide yang penulis tawarkan dalam penelitian ini.
3. Membangun penemuan baru yang dapat menjadi tambahan referensi bagi pengembangan ilmu pengetahuan kedepannya.

Dalam penelusuran yang telah penulis lakukan, terdapat beberapa tesis yang mengangkat tema yang relatif mirip dengan tema yang penulis. Pertama adalah tesis yang dituliskan oleh Nur Fathimah Azzahra Syafril dan telah dipertahankan di dalam Ujian Tesis di Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tahun 2023 yang berjudul “Pengujian Formil Undang-Undang Di Indonesia (Tinjauan Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pengujian Formil)”. Dalam tulisan tersebut, saudrai Nur Fathimah Azzahra Syafril menuliskan bahwa pada dasarnya, pengujian formil undang-undang merupakan kewenangan mutlak dari Mahkamah Konstitusi. Yang bersangkutan juga menuliskan gagasannya dengan berpijak pada putusan Mahkamah Konstitusi tentang pengujian formil. Dalam hal ini, fokus pengujian formil yang dituju oleh saudrai Nur Fathimah Azzahra Syafril adalah pengujian formil terhadap undang-undang.



kedua adalah tesis yang ditulis oleh Alifah Rahmawati yang juga berasal dari Universitas Indonesia pada tahun 2013. Tesis yang berjudul “Penyelesaian Pengujian Formil Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi” pada intinya mengkaji bagaimana praktik penyelesaian persoalan pengujian formil suatu undang-undang di Mahkamah Konstitusi. Yang bersangkutan juga menyimpulkan bahwa terdapat perbedaan antara pengujian materil dan pengujian formil dalam beberapa aspek. Sama halnya dengan tesis yang dirujuk sebelumnya, hal yang menjadi fokus utama dalam penelitian yang dilakukan oleh Saudari Alifah Rahmawati adalah pengujian formil terhadap undang-undang.

Ketiga yaitu tesis yang ditulis oleh Syofyan Hadi dari Fakultas Hukum Universitas Airlangga yang berjudul “Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Oleh Mahkamah Konstitusi”. Penelitian yang menjadi sebuah tesis pada tahun 2012 ini berangkat dari argumentasi bagaimana karakteristik Perpu dan kewenangan konstusionalitas bagi Mahkamah Konstitusi untuk menjadi lembaga yang menguji eksistensi Perpu. Penelitian yang dilakukan oleh saudara Syofyan Hadi merupakan penelitian yang relatif mirip dengan penelitian yang penulis lakukan. Bedanya adalah konsen yang diinginkan oleh Syofyan Hadi lebih berfokus pada pengujian Perpu secara umum di Mahkamah Konstitusi.

Dari ketiga tesis yang ditemukan diatas, pada prinsipnya tesis-tesis tersebut sama-sama berfokus pada kewenangan pengujian norma yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi. Tesis karya Nur Fatmahan Azzahra Syafril dan tesis karya Alifah Rahmawati berfokus pada pengujian formil undang-undang di Mahkamah Konstitusi. Sedangkan tesis karya Syofyan Hadi berfokus pada Pengujian Perpu di Mahkamah Konstitusi. Dari kesimpulan umum tersebut, dapat penulis tegaskan bahwa ide yang akan penulis tuangkan di dalam penelitian penulis memiliki

karakteristik dan konsentrasi tersendiri dari penelitian-penelitian tesis sebelumnya dengan tema yang relatif mirip.

Penulis memfokuskan tulisan ini pada persoalan pengujian formil Perpu di Mahkamah Konstitusi. Terdapat dua variabel inti disini yaitu pengujian formil dan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji formil Perpu. Dalam ide yang penulis tawarkan, penulis akan menjabarkan bagaimana praktik pengujian formil terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi. Selain itu, penulis juga ingin menggambarkan bagaimana idealnya pengujian formil terhadap Perpu di Mahkamah Konstitusi sehingga tulisan ini akan menjadi landasan awal bagi penelitian-penelitian berikutnya yang konsen pada persoalan pengujian formil Perpu di Mahkamah Konstitusi.

## F. KERANGKA TEORI DAN KONSEPTUAL

### 1. Kerangka Teori

Dalam suatu penulisan karya ilmiah, teori menjadi kebutuhan yang tidak dapat dihindarkan. Secara prinsip, kebutuhan akan teori ditujukan tidak lain sebagai instrumen yang dapat dijadikan sebagai pisau analisis terhadap objek persoalan yang sedang diteliti. Istilah teori berasal dari bahasa Yunani yang disebut *Theoria* dan dapat diartikan sebagai pandangan, pertimbangan, dan pengertian yang mendalam.<sup>30</sup> Kata hura dari Teori dalam bahasa Yunani disebut *Theorein* yang diartikan sebagai mempertimbangkan, mengamati, memandang. Jika dikaitkan dengan teori hukum. Maka dapat disimpulkan bahwa teori hukum diartikan sebagai upaya untuk mempertimbangkan, mengamati, dan memandang hukum secara mendalam. Teori hukum dalam sejarah perkembangannya memiliki beragam bentuk pemikiran karena disebabkan atas latar belakang sejarah

---

<sup>30</sup> Budiono Kusumahmidjojo, 2019, *Teori Hukum (Dilema Antara Hukum & Kekuasaan)*, Yrama Widya : Bandung, Cet 3, hlm. 43.

kehidupan manusia dan basis pemikiran yang mempengaruhinya.<sup>31</sup> Teori hukum menurut P.M Rondonuwu diklasifikasikan kedalam teori yang bersifat umum dan teori yang bersifat khusus. Teori hukum yang bersifat umum diartikannya sebagai kumpulan teori dari berbagai perspektif hukum yang bersifat doktrinal sedangkan sebaliknya, teori hukum yang bersifat khusus dimaknai sebagai kumpulan dari berbagai perspektif hukum non-doktrinal.<sup>32</sup>

Menurut Sudikno Mertokusumo, teori hukum difungsikan untuk menyelesaikan masalah-masalah yang berkaitan dengan hukum positif tertentu yang sifatnya mendasar.<sup>33</sup> Pandangan Sudikno yang mengatakan bahwa fungsi dari teori hukum adalah untuk menyelesaikan persoalan yang berkaitan dengan hukum positif didasarkan pada keadaan dimana sejatinya, suatu masalah akan timbul karena kelemahan dan kekurangan hukum yang tidak lain dikandung hanya oleh hukum positif.

Maka dari itu, berdasarkan seluruh pemaparan dan penjelasan ahli-ahli diatas. Dalam tulisan ini, akan dipaparkan beberapa teori yang digunakan sebagai pisau analisis untuk dapat menjawab persoalan-persoalan yang berkaitan dengan tema yang diangkat yaitu pengujian formil Perpu di Mahkamah Konstitusi. beberapa teori yang akan digunakan dalam tulisan ini adalah teori kedaulatan rakyat, teori negara hukum, dan teori kepastian hukum. Tiga teori ini dipilih karena ketiganya dianggap merepresentasikan gagasan yang akan dibangun mengenai pentingnya kajian mengenai pengujian formil terhadap Perpu di Mahkamah Konstitusi yang selama ini belum banyak dijadikan bahan kajian

---

<sup>31</sup> P.M Rondonuwu, 2023, *Teori Hukum (Dari Eksistensi ke Rekonstruksi)*, Rajawali Pers : Depok, Cet 2, hlm. 10.

<sup>32</sup> Ibid., hlm. 11.

<sup>33</sup> Sudikno Mertokusumo, 2019, *Teori Hukum*, Maha Karya Pustaka : Yogyakarta, Cet 1, hlm.

kritis. Oleh karena itu, berikut akan dipaparkan paradigma mengenai teori kedaulatan rakyat, teori negara hukum, dan teori kepastian hukum sebagai berikut.

#### a. Negara Hukum

Secara normatif, ketentuan yang menegaskan prinsip negara hukum dalam UUD NRI 1945 dapat dilacak dengan membaca rumusan pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 yang secara tegas menyatakan bahwa "*Negara Indonesia adalah negara hukum*". Paradigma pemikiran tersebut yang kemudian berimplikasi pada penyelenggaraan negara yang juga berorientasi pada keluhuran nilai-nilai hukum di dalamnya. Dalam adagium sederhana, negara pada prinsipnya dipimpin oleh hukum yang dalam praktik sehari-hari dilaksanakan oleh manusia (*The rule of law, and not of man*).<sup>34</sup>

Secara tradisional, gagasan negara hukum kemudian diklasifikasikan ke dalam dua kategori yaitu negara hukum berkonsep *Rechtstaat* dan negara hukum dengan konsep *Rule of law*. Konsep negara hukum *Rechtstaat* dipopulerkan oleh Friedrich Julius Stahl dan lebih akrab dipergunakan oleh negara-negara dengan sistem hukum eropa kontinental. Antitesa dari konsep *Rechtstaat* adalah *Machstaat* yang kerap diasosiasikan sebagai negara kekuasaan dimana kekuasaan tangan besi penguasa sangat berpengaruh pada bangunan hukum yang berlaku di negara tersebut.

Selain *Machstaat*, konsep lain yang juga merupakan antitesa negara hukum dalam kajian yang lebih praktis adalah konsep negara hukum *Nachtwachterstaat*. Konsep tersebut menuntut negara bersifat pasif dan tidak perlu untuk banyak mengurus kehidupan rakyat sehingga dalam banyak literatur,

<sup>34</sup> Jimly Asshidiqie, 2006, *Op.,cit.* hlm. 69.



konsep tersebut juga dikenal sebagai konsep negara hukum penjaga malam.<sup>35</sup> Gagasan negara hukum penjaga malam inilah yang kemudian dilawan dengan lahirnya konsep negara hukum formal sebagaimana merupakan salah satu pembelahan konsepsi *Rechtstaat* yang dikenal dalam kepustakaan negara hukum modern, menurut Astim Riyanto sebagaimana yang dikutip oleh Munir Fuady, konsepsi negara hukum *Rechtstaat* sebagaimana yang dipopulerkan Stahl merupakan bentuk ideal dari fondasi negara hukum formal.<sup>36</sup>

Dalam hal ini, negara hukum *Rechtstaat* yang dikonsepsikan oleh Stahl diartikan sebagai negara hukum dimana pemerintahnya beserta seluruh cabang kekuasaan didalamnya tunduk pada hukum tertulis yang berlaku.<sup>37</sup> Negara hukum *Rechtstaat* haruslah mengandung tiga syarat yaitu :<sup>38</sup>

- 1) Terdapat pengakuan terhadap hak asasi manusia.
- 2) Adanya pemisahan kekuasaan.
- 3) Pemerintahannya dijalankan berdasarkan undang-undang.
- 4) Adanya pengadilan administrasi.

Selanjutnya, konsep negara hukum bertipe *Rule of law* dipopulerkan oleh Albert Van Dacey dan cenderung banyak diterapkan di negara-negara *anglo saxon*. Dacey mengembangkan konsep negara hukumnya dengan membaginya ke dalam tiga ciri yaitu :<sup>39</sup>

- 1) Didalamnya, terdapat dan diakui adanya supremasi hukum.
- 2) Tegaknya kesetaraan dihadapan hukum.
- 3) Dijaminnya hak asasi manusia di dalam konstitusi.

<sup>35</sup> Zulkarnain Ridwan, 2012, "Negara Hukum Indonesia Kebalikan *Nachtwachterstaat*", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, 5, (2), hlm. 142.

<sup>36</sup> Astim Riyanto membagi konsep negara hukum dalam tiga aspek yaitu negara hukum liberal, negara hukum formal, dan negara hukum materiil. Lebih lanjut baca. Munir Fuady, 2011, *Teori Negara Hukum (Rechtstaat)*. Refika Aditama : Bandung, Cet 2, hlm. 26-27.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*, hlm. 10.

Perkembangan lebih lanjut dari paham negara hukum formal yang digagas oleh Stahl dan Dicey melahirkan gagasan negara hukum materiil yang lebih bercorak modern. Lahirnya konsep negara hukum materiil disebabkan oleh beberapa faktor. Miriam Budiardjo misalnya menyebutkan bahwa ada tiga faktor yang mempengaruhi lahirnya negara hukum materiil seperti pertama hal-hal yang mempengaruhi industri dan sistem kapitalisme kedua, menyebarnya paham sosialisme yang menginginkan distribusi kekuasaan secara merata, dan ketiga, kemenangan partai bercorak sosialis di beberapa negara di Eropa.<sup>40</sup>

Ide besar yang dibawa oleh gagasan negara hukum materiil adalah membuat pemerintah tidak lagi terpatok secara kaku dalam bidang pemerintahan karena pada prinsipnya, kekuasaan yang dimiliki pemerintahan haruslah ditujukan sebesar-besarnya untuk kepentingan, kesejahteraan, dan kemakmuran rakyat.<sup>41</sup> Untuk itu, pola negara hukum yang dirumuskan oleh Stahl dan Dicey kemudian dirumuskan ulang yang tujuannya adalah memperluas tugas pemerintah agar tidak lagi berfungsi secara pasif.<sup>42</sup> Mahfud MD mengutip hasil konferensi *International Commission of Jurist* pada tahun 1965 di Bangkok menyebutkan terdapat lima ciri-ciri pemerintahan yang telah mengakomodir konsepsi negara hukum materiil. Kelima ciri tersebut antara lain adalah, (1) Perlindungan konstitusional, (2) Badan kehakiman yang bebas dan imparial, (3) Pemilu yang bebas, (4) Kebebasan berpendapat, (5) Kebebasan berserikat, berorganisasi, dan beroposisi, dan (6) diberikannya pendidikan kewarganegaraan untuk rakyat.<sup>43</sup>

Sejatinya, keberadaan hukum di suatu negara dapatlah dipahami sebagai bentuk ikhtiar negara yang bersangkutan untuk mengatur dan menata kehidupan

---

<sup>40</sup> Moh, Mahfud MD, 2003, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia (Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan)*, Rineka Cipta: Jakarta, Cet 2, hlm. 29.

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> *Ibid.*

antar warganya.<sup>44</sup> Hukum juga dihadirkan untuk dapat memberikan jaminan adanya kepastian hukum di dalam kehidupan bernegara. Yang mana, tujuan dari hadirnya prinsip tersebut ditujukan tidak lain untuk menghindari kesewenang-wenangan penguasa terhadap rakyatnya. Oleh karena itu, penting untuk memandang hukum sebagai benteng utama negara. Bagaimanapun, benteng ini jugalah yang akan dapat mengantarkan suatu bangsa mencapai cita-cita luhurnya.

Konstruksi teori negara hukum jika dikorelasikan dengan penelitian ini sedikitnya berkaitan dengan beberapa persoalan. Persoalan pertama, teori negara hukum menempatkan posisi bahwa hukum haruslah berdaulat. Dalam kaitannya dengan pengujian formil terhadap Perpu di Mahkamah Konstitusi, kedaulatan atau supremasi terhadap hukum dapat dilihat dengan seberapa taat Presiden dalam membentuk Perpu terhadap rambu-rambu yang telah digariskan oleh konstitusi.

Persoalan kedua adalah berhubungan dengan bagaimana prinsip negara hukum juga menjadi tonggak dasar dari ditegakkannya hak asasi manusia. Perpu merupakan instrumen hukum yang didalamnya dapat memuat materi yang bisa mereduksi hak asasi seseorang. Hadirnya mekanisme pengujian formil terhadap Perpu di Mahkamah Konstitusi dapat dijadikan alat bagi setiap orang untuk berupaya melindungi hak asasinya agar tidak direnggut dengan keberadaan Perpu yang berpotensi merenggut hak asasi yang dimilikinya tersebut.

#### b. Pengujian Norma

Gagasan pengujian norma berangkat dari paradigma pemikiran bahwa suatu norma yang berada dibawah tidak boleh bertentangan dengan norma yang ada di atasnya. Dalam praktiknya, menurut Jimly Asshidiqie. Terdapat 3 (tiga) norma yang dapat diuji yaitu norma yang berbentuk peraturan (*regeling*), norma

---

<sup>44</sup> Zaka Firma Aditya, 2020, *Asas Retroaktif Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Teori dan Praktik*, Rajawali Pers : Depok, Cet 1, hlm. 13.

yang berbentuk ketetapan yang dikeluarkan oleh pejabat administrasi (*Beschiking*), dan norma yang berbentuk putusan yang diputuskan oleh lembaga peradilan (*Vonnis*).<sup>45</sup> Masih menurut Jimly, jika pengujian norma tersebut dilakukan oleh lembaga peradilan, maka pengujian tersebut dikenal dengan istilah *Judicial Review*, sedangkan jika tidak dilakukan oleh lembaga peradilan. Maka tidak dapat disebut sebagai *Judicial Review*.<sup>46</sup> Hal tersebut disebabkan dalam pengujian norma, terdapat dua mekanisme yang dapat dilakukan yaitu mekanisme melalui lembaga peradilan dan mekanisme melalui lembaga non peradilan.

Perkembangan selanjutnya, selain dari apa yang dipaparkan oleh Jimly Asshidiqie. Konsepsi pengujian norma hukum dapat juga diklasifikasikan berdasarkan subjek dan objek peraturan. Jika dilihat dari subjek yang melakukan pengujian, terdapat tiga cara pengujian yaitu melalui pengadilan (*Judicial Review*), melalui lembaga legislatif (*Legislative Review*), dan pengujian yang dilakukan oleh lembaga eksekutif (*Executive Review*).<sup>47</sup> Pemahaman lain yang berkembang berkenaan dengan pengujian norma adalah selain pengujian oleh lembaga peradilan, terdapat juga pengujian oleh badan yang bersifat politik (*Political Review*) dan pengujian oleh pejabat atau lembaga administrasi negara (*Administrative Review*).<sup>48</sup>

Pengujian norma secara prinsip diadakan sebagai bentuk perlindungan agar norma yang diadakan dapat berlaku secara efektif dan tidak bertentangan dengan norma yang berada di atasnya. Dalam hal ini, pengujian norma dapat dilakukan secara formil maupun materiil. Pengujian norma secara formil

---

<sup>45</sup> Jimly Asshidiqie, 2010, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sinar Grafika : Jakarta, Cet 1, hlm. 1.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Tanto Lailam, 2018, "Penataan Kelembagaan Pengujian Norma Hukum di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, 15, (1), hlm. 210.

<sup>48</sup> *Ibid.*

artinya melihat apakah suatu norma sudah dibentuk sesuai dengan prosedur yang mengaturnya. Menurut Jimly Asshidiqie, untuk dapat melakukan pengujian formil terhadap suatu norma. Hal yang dapat dijadikan tolok ukur adalah apakah bentuk norma tersebut telah sesuai, lalu apakah dibuat oleh institusi yang berwenang, dan apakah sesuai dengan prosedur yang diatur.<sup>49</sup> Jika suatu norma tidak merujuk pada ketentuan-ketentuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa norma yang diuji berpotensi memiliki kecacatan secara formil. Dapat disimpulkan bahwa pengujian formil terkait dengan soal-soal prosedural serta berkenaan dengan legalitas kompetensi lembaga yang membentuknya.<sup>50</sup>

Jika dibaca secara komprehensif, pengujian formil memiliki relasi yang sangat erat dengan prinsip kedaulatan rakyat. Penyebabnya adalah pengujian formil dituntut untuk sangat memperhatikan aspek prosedural pembentukan norma yang nantinya akan digunakan oleh pemerintah dalam mengatur dan mengelola kehidupan bernegaranya. Disini, rakyat sebagai pihak yang juga akan terdampak akibat keberadaan norma tersebut haruslah mendapatkan jaminan bahwa norma yang dihadirkan untuk mengatur mereka telah dibentuk sesuai dengan prosedur yang ditetapkan. Peningkaran terhadap aspek formil suatu norma secara nyata merupakan tindakan yang mereduksi semangat kedaulatan rakyat dan jika pengujian formil atas tindakan tersebut dikabulkan oleh lembaga pengujinya, maka norma yang diuji haruslah tidak dapat lagi diberlakukan.

Sedangkan pengujian terhadap materi suatu norma dapat disebut sebagai pengujian materiil. Pengujian materiil ditujukan agar suatu norma tidak bertentangan dengan norma di atasnya karena jika norma tersebut secara nyata bertentangan dengan norma yang menjadi landasan pembentukannya, Dapat

<sup>49</sup> Jimly Asshidiqie, 2010, *Op. cit.*, hlm. 42.

<sup>50</sup> Fatmawati, 2006, *Hak Menguji (Toetsingsrecht) Yang Dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia*, Rajawali Pers : Depok, hlm. 5

disimpulkan bahwa norma tersebut inkonstitusional dan harus tidak dapat lagi diberlakukan.

Terhadap pemaparan diatas, sulit rasanya untuk tidak turut serta memasukkan teori pengujian norma menjadi bagian dari beberapa teori dalam tulisan ini. Teori pengujian norma dalam pengujian formil Perpu di Mahkamah Konstitusi era hubungannya dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melaksanakan pengujian terhadap suatu norma yang menjadi wewenangnya. Selain itu, teori pengujian norma juga berkorelasi dalam kaitannya dengan rumusan masalah kedua yang dituliskan dalam penelitian ini, dimana, penelitian ini juga nantinya akan mencoba mencari hubungan dan batasan pengujian formil Perpu di Mahkamah Konstitusi dan pengujian Perpu yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh sebab itu, teori pengujian norma menjadi sangat cocok digunakan sebagai pisau analisis dalam penelitian yang akan dilaksanakan.

### c. Kepastian Hukum

Mayoritas negara penganut sistem hukum eropa kontinental mengedepankan prinsip kepastian hukum sebagai salah satu tujuan dari hukum yang mereka terapkan termasuk pula Indonesia yang juga menganut sistem hukum eropa kontinental.<sup>51</sup> Keberadaan prinsip kepastian hukum disini merupakan esensi dari tujuan pembentukan hukum yang mengharuskan adanya kejelasan di dalamnya.<sup>52</sup> Hukum merupakan instrumen yang sakral, dimana ia dapat menjadi malaikat pelindung bagi manusia sekaligus malaikat pencabut nyawa seseorang sekaligus. Karena itu, setiap aturan hukum haruslah dibentuk dan dibangun secara

<sup>51</sup> Fadly Andrianto, 2020, "Kepastian Hukum dalam Politik Hukum di Indonesia", *Administrative Law & Governance Journal*, 3, (1), hlm. 115.

<sup>52</sup> Mario Julyano dan Aditya Yuli Sulistyawan, 2019, "Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum", *Jurnal Crepido*, 1, (1), hlm. 14.

jelas dan pasti agar hukum tidak menjelma menjadi monster yang dapat merusak tatanan kehidupan manusia.

Kepastian hukum pada prinsipnya juga merupakan bagian dari tujuan hukum sebagaimana yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch dalam *Ide Das Recht* dimana beliau mengkombinasikan unsur kepastian, keadilan, dan kemanfaatan sebagai nilai yang harus dimiliki oleh hukum.<sup>53</sup> Kepastian hukum sejatinya juga patut dimaknai sebagai suatu kondisi dimana telah pastinya hukum disebabkan oleh kekuatan kongkret yang telah menguatkan eksistensi hukum yang bersangkutan.<sup>54</sup> Khairani mengutip Bagir Manan menyebutkan bahwa, terdapat beberapa komponen yang dapat dijadikan ciri telah terciptanya suatu kepastian hukum. Komponen tersebut diantaranya :

- 1) Kepastian aturan hukum yang diterapkan.
- 2) Kepastian proses hukum, baik penegakannya maupun pelayanannya.
- 3) Kepastian kewenangan, dalam hal ini siapa pejabat atau lembaga yang berwenang mengambil suatu keputusan hukum.
- 4) Kepastian waktu dalam setiap proses hukum.
- 5) Kepastian pelaksanaan terhadap proses hukum.<sup>55</sup>

Sebagaimana yang telah disinggung sebelumnya, kepastian hukum erat kaitannya dengan terjaminnya hak-hak setiap warga negara atas kebijaksanaan pemerintah dalam menerapkan hukum. Hal ini disebabkan bahwa hukum yang tersedia tidak memiliki potensi penafsiran yang multiinterpretasi. Kalaupun terdapat sengketa penerapan dan penafsiran suatu hukum, maka warga negara

---

<sup>53</sup> Khairani, 2016, *Kepastian Hukum Hak Pekerja Outsourcing Ditinjau Dari Aspek Hubungan Kerja Antara Pekerja dengan Pemberi Kerja*, Rajawali Pers : Depok, Cet 1, hlm. 16.

<sup>54</sup> *Op,cit.*

<sup>55</sup> *Op.,cit. hlm. 17*

dapat mempertanyakannya melalui mekanisme pengujian norma di lembaga yang ditugaskan untuk menginterpretasikan suatu norma dalam suatu negara. Yang muaranya adalah menyelesaikan persoalan interpretasi tersebut dan menghadirkan kepastian hukum didalam kehidupan bernegara.

Jika dikaitkan dengan tema yang sedang dibincangkan, teori kepastian hukum menjadi sangat relevan untuk dijadikan pisau analisis dalam upaya memperkaya dan memperbanyak argumentasi terhadap tema ini. Teori kepastian hukum yang di dalamnya menuntut agar hukum dapat menimbulkan kepastian sangatlah relevan dengan kondisi hari ini yang mana tidak adanya batu uji bagi Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan persoalan berkaitan dengan pengujian formil terhadap Perpu di Mahkamah Konstitusi. Di lain sisi, sebagaimana yang disebutkan Khairani dengan mengutip pendapat Bagir Manan diatas, perlu rasanya untuk melihat aturan mana yang diterapkan dalam pengujian formil Perpu di Mahkamah Konstitusi agar kepastian hukum terhadap pengujian formil Perpu di Mahkamah Konstitusi dapat terwujud sebagaimana yang dicita-citakan.

## 2. Kerangka Konseptual

Agar dapat memperoleh jawaban atas permasalahan yang menjadi objek penelitian dalam tulisan ini. Penting untuk menetapkan pembatasan-pembatasan yang relevan dan sesuai dengan kajian besar yang ingin dicapai oleh penelitian ini. Untuk itu, akan dibagi beberapa konsep yang merupakan variabel-variabel utama dari objek kajian yang dibahas yang mencakup sebagai berikut :

### a. Pengujian Formil

Secara normatif, ketentuan yang menjelaskan apa yang dimaksud dengan pengujian formil diatur di dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun



2021 Tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (PMK NO 2 Tahun 2021). Dalam hal ini, Pasal 2 ayat (3) peraturan *a quo* menjelaskan bahwa.<sup>56</sup>

“...Pengujian formil sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah pengujian terhadap proses pembentukan Undang-Undang atau Perpu yang tidak memenuhi ketentuan pembentukan Undang-Undang atau Perpu sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945

Gagasan pengujian formil berkembang sejalan dengan hadirnya konsepsi *judicial review* yang mana menempatkan pengadilan sebagai lembaga yang dapat menilai keabsahan dari suatu norma dengan melakukan pengujian terhadap norma yang berada di atasnya. Namun, kondisi tersebut dirasa tidaklah cukup untuk mengakomodir terjaminnya aspek konstusionalitas dari suatu norma karena terkadang, suatu norma dapat saja sejalan secara substantif dengan norma di atasnya. Tetapi, prosedur pembentukan norma tersebut malah tidak dilaksanakan sesuai dengan apa yang diatur. Disinilah letak pengujian formil diberdayakan.

Pengujian formil (*Formeeltoetsingrecht*) adalah salah satu bentuk pengujian konstusional yang dilakukan oleh pengadilan untuk menentukan keabsahan suatu undang-undang berdasarkan prosedur pembentukannya.<sup>57</sup> Pengujian formil merupakan pengujian yang meniadakan aspek substantif dari suatu undang-undang. Oleh sebab itu, fokus utama yang dilihat dalam pengujian formil adalah melihat aspek prosedural pembentukan undang-undang atau Perpu yang harus sesuai dengan yang diatur oleh UUD NRI 1945.

<sup>56</sup> Pasal 2 ayat (3) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang

<sup>57</sup> Irfan Nur Rachman, Alboin Pasaribu, dan M Lutfi Chakim, 2021., *Op. cit.*, hlm. 16

## b. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)

Sebagaimana yang telah disinggung sebelumnya. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) merupakan instrumen perundang-undangan yang diberlakukan untuk menyikapi kondisi yang disebut hal ihwal kegentingan yang memaksa. Secara normatif, definisi Perpu dapat dilihat di dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU Nomor 12 Tahun 2011). Di dalam pasal *a quo*, Perpu didefinisikan sebagai “Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa”.<sup>58</sup> Dari definisi tersebut, terdapat setidaknya 3 unsur utama yang mengkonstruksikan definisi Perpu yaitu merupakan Peraturan perundang-undangan, ditetapkan oleh Presiden, dan dibentuk untuk menyikapi kondisi hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Defenisi Perpu yang dibangun oleh UU Nomor 12 Tahun 2011 sejatinya memiliki sedikit perbedaan dengan apa yang dikonstruksikan oleh UUD NRI 1945. Di dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945. Disebutkan bahwa “*Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang*”. dari konstruksi tersebut, dapat dilihat bahwa sejatinya, Perpu merupakan Peraturan Pemerintah yang secara materil memuat substansi yang seharusnya diatur oleh undang-undang. Karenanya, menurut Jimly Asshiddiqie, penting untuk mengembangkan pemahaman bahwa Perpu merupakan undang-undang jika dilihat dari aspek materil, namun dilihat dari aspek formil. Baju yang digunakannya merupakan peraturan pemerintah.<sup>59</sup> Oleh karena secara materil, Perpu memuat substansi yang seharusnya dimuat oleh undang-undang. Maka dari itu, Mahkamah Konstitusi

<sup>58</sup> Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan-Undangan.

<sup>59</sup> Jimly Asshiddiqie, 2011, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers : Depok, Cet 2, hlm. 60.

dapat mengambil bagian untuk menjadi penguji konstiusional Perpu demi terjaganya kemurnian konstitusi.<sup>60</sup>

### c. Mahkamah Konstitusi

Di dalam UUD NRI 1945, keberadaan Mahkamah Konstitusi diatur secara tersendiri di dalam BAB IX tentang kekuasaan kehakiman. Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga pemegang kekuasaan kehakiman tertinggi di Indonesia bersama dengan Mahkamah Agung. Secara lebih rinci, defenisi Mahkamah Konstitusi diatur lebih lanjut di dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi (UU Mahkamah Konstitusi). Dalam ketentuan tersebut, disebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## G. METODE PENELITIAN

Penelitian hukum dilaksanakan karena timbulnya persoalan hukum. Persoalan hukum yang timbul memerlukan pemecahan berupa hasil setelah melakukan penelitian. Untuk itu, sebelum sampai pada hasil yang dituju. Terlebih dahulu, penting untuk mengklasifikasikan beberapa aspek yang dapat menggambarkan metode penelitian yang digunakan.

### 1. Jenis atau Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif merupakan tipe penelitian yang tidak membutuhkan dukungan data atau fakta-fakta sosial karena untuk dapat menjelaskan hukum dalam penelitian yuridis normatif, hanyalah diperlukan

---

<sup>60</sup> *Ibid.*

ketersediaan bahan hukum untuk menjawab persoalan yang timbul.<sup>61</sup> Kajian tentang penelitian yuridis normatif meliputi pengkajian mengenai asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.<sup>62</sup>

## 2. Jenis dan Sumber Data

Sumber data yang akan digunakan dalam tulisan ini adalah sumber data sekunder. Sumber data sekunder sendiri adalah sumber data yang diperoleh dari kajian-kajian kepustakaan yang kemudian melahirkan bahan-bahan hukum. Dalam penelitian yang menggunakan sumber data sekunder sebagai referensi, keberadaan bahan-bahan hukum menjadi sangat penting untuk dihadirkan.

Setidaknya, terdapat tiga bahan hukum yang akan digunakan. Ketiga bahan hukum tersebut terbagi atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Selanjutnya, akan dijelaskan definisi beserta beberapa contoh bahan hukum yang akan digunakan :

### a) Bahan Hukum Primer

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dua kali dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.
- 3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dua kali dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020.

---

<sup>61</sup> Bahder Johan Nasution, 2016, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju : Bandung, Cet 2, hlm 87.

<sup>62</sup> Ibid., hlm. 86

4) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Tata Beracara Pada Perkara Pengujian Undang-Undang.

5) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 Tentang Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

6) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 40/PUU-XXI/2023 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

7) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5-14-18-22/PUU-XXI/2023 Tentang Pengujian Peraturan Pemerintahan Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini pada prinsipnya ditujukan untuk mendukung argumentasi yang didasarkan atas sumber data primer. Adapun sumber data sekunder terdiri atas.

- 1) Buku
- 2) Jurnal
- 3) Artikel-artikel, dan
- 4) Sumber-sumber lain

c) Bahan Hukum Tersier

Berbicara mengenai bahan hukum tersier, bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini berkuat pada beberapa jenis. Beberapa bahan contoh bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini adalah kamus



hukum, website yang memuat artikel yang relevan dan bahan-bahan pendukung sejenis lainnya.

### 3. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah deskriptif analitik.

Persoalan yang ditemukan terlebih dahulu akan dideskripsikan secara gamblang dan kemudian dianalisis secara rinci. Kemudian, hasil pendeskripsian tersebut akan dikorelasikan dengan metode yuridis normatif dengan mengkonsepsikannya melalui aturan-aturan hukum yang menjadi pijakan dalam mengambil suatu kebijakan.

### 4. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan dua pendekatan untuk mencapai hasil yang diharapkan. Pendekatan yang digunakan tersebut yaitu pendekatan perundang-undangan (*Statute/Normative Approach*) dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*). Selanjutnya, kedua pendekatan tersebut akan dideskripsikan sebagai berikut :

#### a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute/Normative Approach*)

Sebagai kajian normatif, sudah menjadi kewajiban bagi peneliti untuk mengedepankan aspek kajian perundang-undangan di dalam penelitian ini. Alasan mendasar yang melatarbelakanginya tidak lain karena persoalan yang menjadi objek penelitian lahir karena ketidakcukupan ketentuan perundang-undangan dalam mengakomodir permasalahan yang berkaitan dengan pengujian formil terhadap Perpu. Selain itu, perundang-undangan merupakan sumber utama sebagai instrumen penyelesai masalah sehingga keberadaannya tidaklah dapat untuk disepelekan.



Pendekatan perundang-undangan merupakan pendekatan yang berfokus pada penelitian terhadap produk-produk hukum.<sup>63</sup> Dengan kata lain, pendekatan perundang-undangan melihat bagaimana hukum berjalan dengan berfokus pada aspek hukum positif yang mendasarinya.

**b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)**

Dalam tataran praktik, pendekatan perundang-undangan tidak dapat dijadikan satu-satunya metode pendekatan yang diandalkan untuk bisa menyelesaikan suatu permasalahan hukum. Untuk itu, pendekatan perundang-undangan membutuhkan konsep-konsep yang dapat mengembangkan aspek hukum positif menjadi lebih teoritis. Untuk itu, dibutuhkan pula pendekatan konseptual agar dapat mendukung tujuan tersebut.

Pendekatan konseptual adalah pendekatan yang berfokus pada kajian untuk meneliti konsep-konsep hukum seperti sumber hukum, fungsi hukum, dan organ hukum.<sup>64</sup> Menurut Bahder Johan Nasution, konsep hukum ini dibagi sesuai dengan tataran ilmu hukum tersebut, yang mana dalam tataran dogmatik. Konsep hukumnya adalah teknis yuridis, dalam tataran teori, konsepnya adalah umum, dan dalam tataran filsafat. Konsep hukumnya adalah dasar.<sup>65</sup>

**c. Pendekatan Sejarah**

Konstruksi ketatanegaraan yang terjadi di Indonesia hari ini tidak lahir dengan membentuknya dalam satu malam. Dapat dipahami, bagaimana formulasi ketatanegaraan dan format bernegara yang diatur di dalam konstitusi merupakan refleksi dari perjalanan bangsa Indonesia menyusun fondasi-fondasi negara dalam bingkai konstitusi. Untuk itu, penting untuk menjadikan

---

<sup>63</sup> *Ibid.*, hlm. 92.

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> *Ibid.*

sejarah sebagai alat untuk mendeteksi bagaimana status quo yang terbentuk di dalam struktur ketatanegaraan Indonesia hari ini dapat terbentuk.

Dalam tataran penelitian hukum normatif, pendekatan sejarah (*Historical Approach*) merupakan salah satu pendekatan yang dapat digunakan sebagai alat untuk melihat konstruksi hukum melalui kaca mata kondisi yang melatarbelakanginya.<sup>66</sup> Sebagaimana yang diketahui, tiap-tiap masa memiliki karakteristiknya masing-masing dan kondisi tersebut dapat membuat sebuah hukum dikonstruksikan berbeda tergantung dengan bagaimana pola hidup masyarakat yang melatarbelakangi perkembangan hukum tersebut. Di titik inilah, dengan melakukan pendekatan terhadap sejarah dan diakhiri dengan menafsirkan kondisi yang terjadi dibaliknya dapat membantu sebuah penelitian hukum memperoleh jawaban yang memuaskan.<sup>67</sup> Di dalam penelitian ini sendiri, penulis melakukan pendekatan terhadap sejarah yang melatarbelakangi konstruksi ketatanegaraan terhadap pengujian formil Perpu di Mahkamah Konstitusi yang menjadi objek utama dalam tulisan ini.

#### d. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Salah satu pendekatan yang juga dapat digunakan dalam melaksanakan penelitian hukum adalah pendekatan kasus. Dalam hal ini, pendekatan kasus dapat dijadikan alat untuk membuat parameter perihal bagaimana kasus-kasus yang pernah terjadi di masa lalu mempengaruhi konsepsi persoalan yang saat ini dikaji.

Pendekatan kasus sendiri adalah salah satu jenis pendekatan dalam penelitian hukum normatif dimana peneliti berupaya membangun argumentasi

---

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> *Ibid.*



berdasarkan kasus-kasus yang pernah terjadi di lapangan.<sup>68</sup> Pendekatan ini juga berfokus pada kasus-kasus yang sudah diputus oleh pengadilan dan telah berkekuatan hukum tetap. Teknik yang digunakan adalah melihat bagaimana pertimbangan hakim dalam menyelesaikan kasus tersebut sehingga nantinya dapat digunakan sebagai dasar argumentasi dalam memecahkan persoalan hukum yang dihadapi. Pendekatan kasus berbeda dengan studi kasus. Menurut Peter Mahmud Marzuki, pendekatan kasus mengandalkan argumentasi pada pengkajian terhadap beberapa kasus yang dijadikan referensi. Hal ini berbeda dengan studi kasus yang merupakan studi terhadap kasus tertentu dari berbagai aspek hukum.<sup>69</sup>

Di dalam penelitian ini sendiri, penulis akan menggunakan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 39/PUU-XV/2017 yang menguji secara formil Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Putusan MK No 39/PUU-XV/2017) dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-XXI/2023 yang menguji secara formil Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Putusan MK No 5/PUU-XXI/2023) sebagai sampel kasus yang akan dikaji secara lebih mendalam. Dua putusan tersebut dijadikan contoh karena perkara yang dipersoalkan merupakan perkara yang cukup menyita perhatian publik di masa tersebut. Khusus untuk Putusan MK No 5/PUU-XXI/2023, objek perkara yang diuji merupakan objek yang penulis nilai sangat mampu diperdebatkan secara akademik dikarenakan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Perpu No 2 Tahun

---

<sup>68</sup> Irwansyah, 2021, *Penelitian Hukum : Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Mirra Buana Media : Yogyakarta, Cet 4, hlm. 138.

<sup>69</sup> *Ibid.*, hlm. 139.

2023 lahir sebagai jawaban atas interpretasi Pemerintah terhadap perintah Putusan Mahkamah Konstitusi yang melatarbelakanginya.

## 5. Teknik Pengumpulan Data

Seperti yang disinggung sebelumnya, dalam penelitian ini. Terdapat dua sumber data yang digunakan yaitu data primer yang terdiri atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Jo Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Mahkamah Konstitusi, dan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Tata Beracara Pada Perkara Pengujian Undang-Undang. Data-data primer diatas selanjutnya akan dipadukan dengan data-data sekunder yang terdiri atas buku, jurnal, artikel-artikel dan sumber-sumber lain yang relevan terhadap penelitian ini.

## 6. Pengelolaan Data dan Analisis Data

Berbicara mengenai cara mengelola dan menganalisis data, teknik ini berhubungan dengan bagaimana upaya lanjutan dari hasil pengumpulan terhadap data-data yang diperoleh dan akan digunakan. Setelah seluruh data diperoleh, data-data tersebut akan disistematisasi dan dianalisis secara komprehensif. Kemudian, data-data yang dirasa tepat akan disandingkan dan dibandingkan satu dengan yang lainnya. Tujuannya tidak jauh agar data yang tersedia tersebut dapat digunakan untuk menjawab permasalahan yang menjadi objek penelitian. Secara ringkas, pola pengelolaan dan analisis data yang digunakan antara lain sebagai berikut :

- a) Menginventarisasi peraturan perundang-perundangan dan aturan yang terkait dengan objek yang akan dibahas.

- b) Mensistematisasi bahan hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.
- c) Menginterpretasi peraturan perundang-undangan dan menyandingkannya dengan konsep-konsep hukum dalam bahan hukum yang telah disistematisasi untuk dapat menjawab objek permasalahan.

