

SKRIPSI

**ANALISIS YURIDIS PENGUNDANGAN
PERATURAN MAHKAMAH KONSTITUSI**

***LEGAL ANALYSIS OF THE PROMULGATION OF
CONSTITUTIONAL COURT REGULATIONS***



Oleh:

DIRGAN ASWAR

NIM. B011191064

**PROGRAM STUDI SARJANA ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2023

SKRIPSI

**ANALISIS YURIDIS PENGUNDANGAN
PERATURAN MAHKAMAH KONSTITUSI**

***LEGAL ANALYSIS OF THE PROMULGATION OF
CONSTITUTIONAL COURT REGULATIONS***



Oleh:

DIRGAN ASWAR

NIM. B011191064

**PROGRAM STUDI SARJANA ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2023

HALAMAN JUDUL

ANALISIS YURIDIS PENGUNDANGAN PERATURAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Diajukan Sebagai salah satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Sarjana
Pada Program Studi Sarjana Ilmu Hukum

Disusun dan Diajukan Oleh:

DIRGAN ASWAR

NIM.B011191064

**PROGRAM STUDI SARJANA ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

PERSETUJUAN PEMBIMBING

ANALISIS YURIDIS PENGUNDANGAN PERATURAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Diajukan dan disusun oleh:

DIRGAN ASWAR

NIM.B011191064

Untuk Tahap UJIAN SKRIPSI

Pada Tanggal.....

Menyetujui:

Komisi Penasihat:

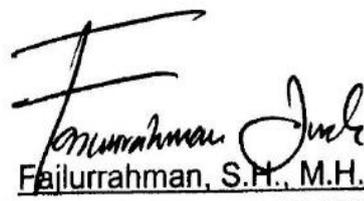
Pembimbing Utama,



Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.

NIP. 195701011986011001

Pembimbing Pendamping,



Fajlurrahman, S.H., M.H.

NIP. 198407132015041003

PENGESAHAN SKRIPSI

ANALISIS YURIDIS PENGUNDANGAN PERATURAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Disusun dan diajukan oleh:

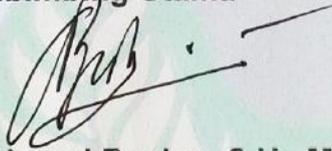
DIRGAN ASWAR
B011191064

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

Pada hari Senin, tanggal 6 November 2023 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

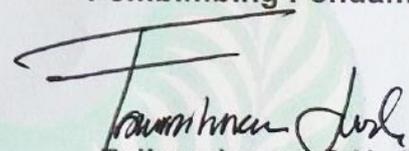
Menyetujui

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.
NIP. 195701011986011001

Pembimbing Pendamping



Fajlurrahman, S.H., M.H.
NIP. 198407132015041003

Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum



Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn.
NIP. 198408182010121005

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : DIRGAN ASWAR

N I M : B011191064

Program Studi : Sarjana Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan Skripsi yang berjudul **“ANALISIS YURIDIS PENGUNDANGAN PERATURAN MAHKAMAH KONSTITUSI”** adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal yang bukan merupakan karya saya dalam penulisan Skripsi ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar maka saya bersedia menerima sanksi sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 12 Oktober 2023

Yang membuat pernyataan,



Dirgan Aswar

NIM. B011191064



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI

UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama	: Dirgan Aswar
N I M	: B011191064
Program Studi	: Ilmu Hukum
Departemen	: Hukum Tata Negara
Judul Skripsi	: ANALISIS YURIDIS PENGUNDANGAN PERATURAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Oktober 2023



Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., M.H., M.A.P.
NIP. 19731231 199903 1 003

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirahim

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Puji dan syukur penulis panjatkan sebesar-besarnya kehadirat Allah SWT karena atas berkah dan rahmat-Nya lah sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul “**Analisis Yuridis Pengundangan Peraturan Mahkamah Konstitusi**” sebagai syarat bagi mahasiswa program studi sarjana ilmu hukum Universitas Hasanuddin guna memperoleh gelar sarjana hukum. Tak lupa pula penulis panjatkan shalawat dan salam bagi junjungan dan teladan Nabi Muhammad SAW, keluarga, dan para sahabat beliau yang senantiasa menjadi penerang bagi kehidupan umat muslim diseluruh dunia.

Penyusunan skripsi ini tidak lepas dari keterlibatan berbagai pihak yang senantiasa membantu dan membimbing penulis dalam suka dan duka. Oleh karena itu, penulis ingin mengungkapkan rasa terima kasih yang sangat besar kepada seluruh pihak yang telah membantu tuntasnya skripsi ini. Oleh karena itu, perkenankan penulis menghaturkan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc. selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
2. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Maskun, S.H., LL.M., selaku Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan, Prof.

Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., M.A., selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Sumber Daya dan Alumni dan Dr. Ratnawati, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Kemitraan, Riset dan Inovasi.

3. Bpk. Asri Wardada dan Ibu Rosdiana Bedana sebagai kedua orang tua serta Febry Kurniawan Ramadhana, S.E., dan Ilham Faathir Putra sebagai saudara penulis yang senantiasa memberikan dukungan dengan diiringi doa dan harapan yang tulus bagi kebaikan penulis.
4. Dr. Ilham Arisaputra S.H., M.Kn., selaku Ketua Program studi Sarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
5. Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H., dan Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H., selaku Ketua dan Sekretaris Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
6. Prof. Dr. Achmad Ruslan S.H., M.H., selaku Pembimbing Utama dan Fajlurrahman S.H., M.H., selaku Pembimbing Pendamping, atas segala bimbingan, arahan, dan nasihat yang diberikan selama penyusunan skripsi ini.
7. Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si., dan Dr. Andi Syahwiah A. Sappidin, S.H., M.H., selaku Penguji, yang telah memberikan saran dan masukan dalam perbaikan skripsi ini.
8. Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H., sebagai guru, pendidik, pembina sekaligus 'orang tua' penulis selama masa perkuliahan yang telah

mengajarkan banyak nilai dan hal dalam upaya penulis mendekatkan diri menjadi insan yang paripurna.

9. Segenap Dosen, Staf Tata Usaha, dan Civitas Akademika Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan pelayanan terbaik selama proses perkuliahan hingga penulis menyelesaikan skripsi ini.
10. Keluarga Besar Lembaga Debat Hukum dan Konstitusi (LeDHaK) sebagai wadah yang selalu memberikan ruang bagi penulis untuk merangkak, berjalan, berlari, dan mendaki bersama.
11. Keluarga Besar Lembaga Kajian dan Pendampingan Hukum Masyarakat Desa (eL-Hummasa) yang telah memberikan kesempatan bagi penulis untuk tumbuh dan berkembang menjadi pribadi yang lebih baik.
12. Rekan-rekan Dewan Perwakilan Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin (DPM FH-UH) Periode 2022.
13. Rekan-rekan Angkatan Dialektis, Analitis, Penggerak Intelektualitas Mahasiswa (ADAGIUM 2019).
14. Kawan seperjuangan MABA 2019, Fian, Awal, Bombom, Wahyu, Juan, dan Yasser yang telah menemani penulis dari titik awal hingga penghujung masa perkuliahan.
15. Teman-teman CANGCIMEN, Bombom, Fian, Awal, Wahyu, Naput, Jeth, Nala, Nafa, dan Dian.

16. Teman-teman KUCING OPINI, Kak Taufiq, Ihkam, Aqil, Asward, Akbar, Haekal, Jeremi, Khulaifi, Maikhel, Ichwan, Rifki, Yusbi, dan Yusril sebagai kawan berdiskusi dan bertukar pikiran.
17. Teman-teman LeDHaK VIII, Ayu, Mutia, Arul, Alang, Dea, Fikran, Amel, Grace, Norain, Sukma, Syifa, dan Ucup sebagai sebenar-benarnya lawan bicara dan kawan berpikir bagi penulis.
18. Teman-teman Pengurus eL-Hummasa Periode 2021/2022, Awal, Gibran, Zalzal, Dewi, Alm. Patuh, Ritma, Pipo, Jihad, Syamil, Bima, Maikhel, Asward, Ridho, Indah, Rifkikal, Satrio, Jaya, dan Tiara.
19. Teman-teman HTN 2019, Adit, Arul, Fikran, Wawan, Nabil, Fachri, Aldh, Ivan, Wahyudin, Rezky, Nayla, dan Besse.
20. Teman-teman KKN Gel.108 Posko Sumpang Minangae Parepare, Rifan, Syauqi, Ira, Nindya, Caca, Della, Najwa, Nia, Rara, Refal, Taufiq, dan Tri yang telah membuat cerita yang tiada habisnya untuk dikenang.
21. Para PURNA, Kak Munir, Kak Adit, Kak Salsa, Kak Rizka, Kak Adli, Kak Andri, Kak Taufiq dan senior LeDHaK lainnya yang senantiasa memberikan nasihat dan arahan bagi kebaikan penulis.
22. Kak Rahmat, Kak Arman, Kak Chairul, Kak Gazy, Kak Iyas, dan senior eL-Hummasa lainnya yang telah mengajarkan banyak hal baru bagi penulis.

23. Adik-adik penulis, Jeremi, Akbar, Maikhel, Asward, Aqil, Ical, Haekal, Ainun, Icha, Kinur, Rery, Linda, Asirah, Azkiya, Dita, Yusbi, Awing, Nuge, Arlan, Sisi, Nanda, Juwita dan lainnya.

24. Sahabat penulis, Awal dan Gibran yang telah menjadi saudara bagi penulis di tanah perantauan.

25. Seluruh kerabat, rekan-rekan, dan handai taulan yang tidak dapat penulis sebutkan namanya satu persatu telah memberikan motivasi, semangat serta mengiringi langkah penulis menyelesaikan skripsi ini.

Penulis sangat menyadari bahwa penulisan skripsi ini jauh dari kata kesempurnaan, olehnya itu, penulis memohon maaf atas segala kekurangan. Besar harapan penulis agar skripsi ini mampu memberikan manfaat kepada setiap insan yang membacanya. Semoga selalu tercurahkan ridho dari Allah SWT dan anugerah atas amalan kita serta kekuatan dalam melangkah menggapai pulau harapan dan dermaga cita. Demikianlah yang dapat penulis sampaikan, sebagai akhir kata penulis mengucapkan,

Alhamdulillah Robbil Alamin

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Makassar, November 2023
Penulis

Dirgan Aswar

ABSTRAK

DIRGAN ASWAR (B011191064), dengan judul *Analisis Yuridis Pengundangan Peraturan Mahkamah Konstitusi*. Dibimbing oleh **Achmad Ruslan** sebagai Pembimbing Utama dan **Fajlurrahman** sebagai Pembimbing Pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) dalam sistem hukum Indonesia dan untuk menganalisis apakah Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) harus diundangkan.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Jenis dan sumber bahan hukum yang digunakan yaitu bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, serta akan dianalisis secara deskriptif dan preskriptif.

Hasil dalam penelitian ini adalah (1) Kedudukan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) dalam sistem hukum Indonesia adalah sebagai peraturan pelaksana yang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang. Dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan, PMK berkedudukan sebagai jenis peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat. (2) Berdasarkan analisis daya laku, daya ikat, dan sajian perbandingan lembaga, maka semestinya pembentukan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) melalui tahap pengundangan. Tidak diundangkannya PMK menimbulkan ketidakpastian hukum dan terjadi ketidakseragaman pengundangan peraturan perundang-undangan.

Kata Kunci: Mahkamah Konstitusi; Peraturan Mahkamah Konstitusi; Pengundangan

ABSTRACT

DIRGAN ASWAR (B011191064), Legal Analysis of The Promulgation of Constitutional Court Regulations. Mentored by Achmad Ruslan and Fajlurrahman.

The purpose of this research is to analyze the position of the Constitutional Court Regulation (PMK) within the Indonesian legal system and to examine whether the Constitutional Court Regulation (PMK) should be promulgated

This research employs a normative legal research method with legislative and conceptual approaches. The types and sources of legal materials used include primary, secondary, and tertiary legal materials, which will be analyzed descriptively and prescriptively

The results of this research are as follows: (1) The position of the Constitutional Court Regulation (PMK) within the Indonesian legal system is that it serves as implementing rules mandated by higher regulations, namely laws. In the hierarchy of legislation, PMK is recognized as a type of legal regulation with binding legal force. (2) Based on the analysis of effectiveness, binding force, and comparative institutional presentation, the formation of the Constitutional Court Regulation (PMK) should ideally undergo the stage of promulgation. The non-promulgation of PMK leads to legal uncertainty and results in inconsistency in the promulgation of legal regulations.

Keywords: *Constitutional Court; Constitutional Court Regulations; Promulgation*

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PENGESAHAN SKRIPSI	iv
PERNYATAAN KEASLIAN	v
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	vi
KATA PENGANTAR	vii
ABSTRAK	xii
ABSTRACT	xiii
DAFTAR ISI	xiv
DAFTAR TABEL	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian	5
D. Manfaat Penelitian	6
E. Orisinalitas Penelitian	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	11
A. Sistem Hukum	11
1. Pengertian	11
2. Unsur Sistem Hukum	12
3. Jenis-Jenis Sistem Hukum	13
B. Peraturan Perundang-undangan	19
1. Teori Jenjang Norma Hukum	19
2. Unsur Peraturan Perundang-undangan	24
3. Karakteristik Peraturan Perundang-undangan	27
4. Perkembangan Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia	28
C. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	32

1. Pengertian	32
2. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	33
3. Landasan Filosofis, Yuridis, dan Sosiologis	37
4. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan.....	40
5. Tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	41
D. Mahkamah Konstitusi.....	41
1. Pengertian	41
2. Kedudukan, Fungsi, dan Wewenang Mahkamah Konstitusi .	43
3. Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK)	45
BAB III METODE PENELITIAN.....	48
A. Jenis Penelitian	48
B. Pendekatan Penelitian	48
C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum	49
D. Teknik Analisis Bahan Hukum	50
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	52
A. Analisis Kedudukan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) dalam Sistem Hukum Indonesia.....	52
1. Peraturan Mahkamah Konstitusi sebagai Jenis Peraturan Perundang-undangan	52
2. Kedudukan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) dalam Sistem Hukum Indonesia	56
3. Kedudukan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan	62
B. Analisis Pengundangan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) 65	
1. Tahap Pengundangan	65
2. Pengundangan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK).....	76
BAB V PENUTUP.....	95
A. Kesimpulan	95
B. Saran	95
DAFTAR PUSTAKA.....	97

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1. Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) 2003-2023	77
Tabel 2. PMK yang bermateri muatan Undang-Undang	82
Tabel 3. Perbedaan PMK dan PERMA	93

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasca reformasi dibentuklah suatu lembaga baru dalam cabang kekuasaan kehakiman di Indonesia berdasarkan pada 2 (dua) gagasan utama, yaitu sebagai bentuk penguatan mekanisme *check and balances* dan untuk menjalankan proses *judicial review* sebagai konsekuensi dari perubahan supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi, lembaga tersebut diberi nama Mahkamah Konstitusi (MK). Berdasarkan ketentuan Pasal 24 C ayat (1), MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang bersifat final untuk:¹ Menguji UU terhadap UUD; Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD; Memutus pembubaran partai politik; dan Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

MK dalam menjalankan kewenangan tersebut perlu didukung oleh ketentuan lebih lanjut terkait kelembagaannya yang diatur dengan undang-undang. Oleh karena itu, dibentuklah Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan

¹ Pasal 24 C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Menjadi Undang-Undang, serta Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Dalam pelaksanaannya, Undang-Undang *a quo* belum memberikan pemenuhan kebutuhan atas hukum acara MK, sehingga pengaturan hukum acara MK didelegasikan lebih lanjut kepada Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) dalam rangka menjamin kepastian hukum bagi masyarakat. Berdasarkan data yang dihimpun penulis dari situs *mkri.id*, sejak MK dibentuk pada tahun 2003 hingga 2023, MK telah menetapkan sebanyak 72 produk hukum dalam bentuk PMK, yang mana 52 diantaranya mengatur mengenai hukum acara MK terkait kewenangannya. Namun sampai saat ini, keseluruhan PMK yang telah ditetapkan oleh MK tersebut tidak diundangkan, baik dalam Lembaran Negara Republik Indonesia maupun Berita Negara Republik Indonesia, hal tersebut berimplikasi pada daya laku peraturan serta daya ikat bagi masyarakat terhadap peraturan yang telah ditetapkan tersebut.

Apabila merujuk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diubah dengan Undang-Undang

Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU P3), yang dimaksud dengan Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.² Lebih lanjut, Pasal 8 UU P3 secara tegas menyatakan bahwa peraturan yang ditetapkan lembaga negara termasuk oleh MK merupakan bagian dari jenis Peraturan Perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Problematika hukum lahir ketika PMK yang dibentuk dianggap belum memenuhi tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah diatur dalam UU P3. Perlu dipahami bersama, berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) UU P3, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.³ Lebih lanjut, dalam ketentuan Pasal 1 ayat (12) UU *a quo* disebutkan bahwa Pengundangan adalah penempatan Peraturan

² Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

³ *Ibid*, Pasal 1 ayat (1).

Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah.⁴

Apabila menerapkan metode perbandingan dengan peraturan lembaga negara pelaksana kekuasaan kehakiman lainnya yaitu Mahkamah Agung (MA), dapat ditemukan fakta hukum bahwa hanya PMK yang tidak melalui tahap pengundangan. Sebagai contoh, PERMA Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana telah diundangkan dengan menempatkannya dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Pertanyaan mendasar yang kemudian muncul adalah, mengapa PMK selama ini tidak diundangkan? Sebagian ahli ilmu perundang-undangan, berpendapat bahwa PMK secara teoritis tidak dapat diklasifikasikan sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Sehingga, pembentukannya tidak perlu melalui tahapan pengundangan menurut UU P3.⁵ Namun, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, dalam tataran yuridis-normatif PMK secara tegas diklasifikasikan sebagai bagian dari jenis peraturan perundang-undangan. Terlebih lagi, berdasarkan Pasal 10 PMK Nomor 3 Tahun 2019 tentang Produk Hukum Mahkamah Konstitusi, Peraturan Mahkamah disebut sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum, baik di bidang yudisial maupun

⁴ *Ibid*, Pasal 1 ayat (12).

⁵ Pan Mohamad Faiz, 2018, "*Pengundangan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK)*", Majalah Konstitusi, No.140, hlm. 66-67.

non-yudisial. Artinya, MK sendiri telah mengategorikan PMK sebagai peraturan yang mengikat umum, tidak hanya sekadar bersifat untuk kepentingan internal.⁶

Diskursus ini menjadi menarik sebab menimbulkan pertanyaan mengenai kedudukan PMK dalam sistem hukum Indonesia serta adanya perbedaan penerapan tahapan pembentukan peraturan lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman sebagai jenis peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat yang menimbulkan isu kepastian hukum bagi PMK itu sendiri. Berangkat dari kerangka pemikiran tersebut, penulis mengangkat topik penelitian mengenai “**Analisis Yuridis Pengundangan Peraturan Mahkamah Konstitusi**”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjabaran diatas, adapun yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini, antara lain:

1. Bagaimanakah kedudukan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) dalam sistem hukum Indonesia?
2. Apakah Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) harus diundangkan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan penjelasan yang telah dipaparkan pada bagian latar belakang, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

⁶ *Ibid.*

1. Untuk menganalisis kedudukan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) dalam sistem hukum Indonesia.
2. Untuk menganalisis apakah Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) harus diundangkan.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi penulis serta dapat memberikan manfaat bagi pembaca, terkhusus setiap individu yang menggeluti bidang Hukum Tata Negara dan pihak-pihak lainnya. Oleh karena itu, manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini, antara lain:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangsih pemikiran dan dapat digunakan dalam perkembangan ilmu pengetahuan terutama dalam perkembangan Hukum Tata Negara di Indonesia serta menjadi tambahan literatur kepustakaan yang berkaitan dengan pengundangan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK).

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini kemudian juga diharapkan dapat menjadi pedoman dan bahan hukum dalam menganalisis pengundangan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) serta memberikan masukan bagi penelitian-penelitian hukum yang akan datang.

E. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran yang telah dilakukan oleh penulis terhadap beberapa penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan pengundangan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK), penulis mengidentifikasi beberapa penelitian yang mengangkat objek hampir sama, penelitian tersebut antara lain:

Nama Penulis	: Reisa Malida
Judul Tulisan	: Rekonstruksi Peraturan Mahkamah Konstitusi (Telaah Ketatanegaraan terhadap Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Mahkamah Konstitusi)
Kategori	: Skripsi
Tahun	: 2013
Perguruan Tinggi	: Fakultas Hukum Universitas Lampung
Uraian Penelitian Terhadulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan: 1. Bagaimana kedudukan PMK dalam hierarki peraturan perundang-undangan? 2. Bagaimana pemetaan materi muatan PMK yang sesuai dengan Ilmu Perundang-undangan?	 1. Bagaimanakah kedudukan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) dalam sistem hukum Indonesia? 2. Apakah Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) harus diundangkan?
Metode Penelitian	: Normatif

Hasil dan Pembahasan: 1) PMK memiliki kedudukan yang sejajar dengan peraturan lembaga tinggi negara lain, khususnya Peraturan Presiden. 2) PMK dapat dipetakan ke dalam jenis materi muatan Peraturan Lembaga Tinggi Negara, dan PMK dengan jenis materi muatan undang-undang.

Nama Penulis	: Andi Yuliani
Judul Tulisan	: Daya Ikat Pengundangan Peraturan Perundang-undangan
Kategori	: Artikel (Jurnal Legislasi Vol.14 No.4)
Tahun	: 2017
Perguruan Tinggi	: Dirjen Peraturan Perundang-undangan Kemenkumham RI
Uraian Penelitian Terhadulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan: Makna pengundangan peraturan perundang-undangan dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan	1. Bagaimanakah kedudukan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) dalam sistem hukum Indonesia? 2. Apakah Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) harus diundangkan?
Metode Penelitian : Normatif	Normatif

Hasil dan Pembahasan: Pengundangan merupakan salah satu tahapan yang harus dilalui untuk memiliki daya laku dan kekuatan mengikat. Sistem Pengundangan perlu pembaharuan untuk mewujudkan sistem yang terintegrasi antara peraturan pusat dan daerah.

Nama Penulis : Adam Ilyas dan Dicky Eko Prasetyo	
Judul Tulisan : Problematika Peraturan Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya	
Kategori : Artikel (Jurnal Konstitusi Vol.19 No.4)	
Tahun : 2022	
Perguruan Tinggi : Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia	
Uraian Penelitian Terhadulu	Rencana Penelitian
<p>Isu dan Permasalahan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kedudukan PMK 2. Implikasi PMK yang belum diundangkan 3. Lembaga yang berhak melakukan <i>Judicial Review</i> terhadap PMK 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimanakah kedudukan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) dalam sistem hukum Indonesia? 2. Apakah Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) harus diundangkan?
Metode Penelitian : Normatif	Normatif
Hasil dan Pembahasan: PMK memiliki kedudukan “kondisional” setara dengan Peraturan Presiden karena memiliki fungsi yang sama. PMK	

sampai saat ini tidak dapat diuji oleh lembaga manapun karena belum diundangkan dalam Berita Negara yang juga seharusnya berimplikasi tidak dapat mengikat publik.

Penulis telah memaparkan perbedaan antara penelitian sebelumnya dengan penelitian penulis. Telah tergambar bahwa penelitian yang diajukan oleh penulis memiliki sudut pandang dan konstruksi pemikiran yang berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan keasliannya. Pertanggungjawaban tersebut dilakukan dengan tetap mengedepankan dan menjunjung tinggi keempat asas keilmuan yaitu kejujuran, rasionalitas, bersifat objektif, dan berprinsip keterbukaan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Sistem Hukum

1. Pengertian

Kata “sistem” merujuk pada sekelompok bagian-bagian yang bekerja bersama-sama untuk melakukan suatu maksud.⁷ Sedangkan hukum didefinisikan sebagai seperangkat asas-asas dan kaidah-kaidah, baik tertulis maupun tidak tertulis, sebagai sarana pengaturan dan perlindungan masyarakat.⁸

Menurut Sudikno Mertokusumo, yang dimaksud dengan sistem hukum adalah kesatuan yang terstruktur (*a structured whole*) terdiri dari unsur atau bagian yang mengadakan hubungan antar satu dengan lainnya dan mengadakan kerja sama untuk kepentingan dan tujuan kesatuan.⁹ Sistem hukum merupakan sistem abstrak dan terbuka. Artinya, sistem hukum itu terdiri dari unsur-unsur yang tidak konkrit, tidak menunjukkan kesatuan yang dapat dilihat, dan unsur-unsur itu mempunyai hubungan timbal-balik dengan lingkungannya. Sistem hukum bersifat otonom, mandiri, dan bebas.

Dalam bukunya “*The Concept of Law*”, H.L.A. Hart mengajukan ciri-ciri dari setiap sistem hukum yang meliputi:¹⁰

⁷ Shidarta, 2013, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum (Buku 1: Akar Filosofis)*, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 134.

⁸ Irwansyah, 2020, *Kajian Ilmu Hukum*, Yogyakarta: Mirra Buana Media, hlm. 39.

⁹ *Ibid*, hlm. 171.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 172.

- a. Peraturan-peraturan yang melarang atau memerintahkan tipe-tipe tertentu dengan hukuman tertentu.
- b. Peraturan-peraturan yang menuntut orang untuk mengganti kerugian kepada orang-orang yang telah merugikan dengan cara tertentu.
- c. Peraturan-peraturan yang menentukan apa yang harus dikerjakan untuk membuat surat wasiat, kontrak, atau rancangan lainnya yang memberikan hak dan kewajiban.
- d. Pengadilan-pengadilan untuk menetapkan peraturan-peraturan apa yang telah dilanggar, dan menjatuhkan hukuman atau ganti rugi yang harus dibayarkan.
- e. Sebuah badan legislatif untuk membuat peraturan-peraturan baru dan menghapuskan yang lama.

2. Unsur Sistem Hukum

Lawrence M. Friedman mengemukakan konsep yang memandang hukum sebagai kesatuan yang memiliki unsur-unsur yang saling berkaitan, yaitu struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan kultur hukum (*legal culture*).¹¹

Struktur hukum meliputi bagian-bagian dari sistem hukum yang bergerak di dalam suatu mekanisme. Masuk dalam pengertian ini adalah lembaga pembuat undang-undang, pengendalian dan berbagai badan yang diberi wewenang untuk menerapkan hukum dan menegakkan hukum. Hubungan serta ruang lingkup kewenangan dari berbagai lembaga atau badan yang masuk dalam komponen ini secara garis besar biasanya dapat dilihat dalam konstitusi suatu negara.¹²

Substansi hukum mencakup norma-norma hukum yang berupa peraturan perundang-undangan, yang berarti bahwa unsur substansi

¹¹ Achmad Ruslan, 2011, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Yogyakarta: Rangkang Education, hlm. 88.

¹² Winarno Yudho dan Heri Tjandrasari, "Efektivitas Hukum dalam Masyarakat", *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol.17, Nomor 1 2017, hlm. 59.

tersebut merupakan hasil dari sistem hukum. Substansi ini menyangkut kaidah-kaidah yang berlaku untuk masalah-masalah tertentu, pola-pola perilaku yang diharapkan dari para pemegang peran, termasuk cara dan proses yang harus dipenuhi untuk memperoleh pelayanan dari lembaga.¹³

Sedangkan unsur terakhir yaitu kultur hukum berhubungan dengan suasana kebatinan, nilai, dan perilaku yang berkaitan dengan hukum bersama lembaga-lembaganya, baik secara positif maupun negatif.¹⁴

3. Jenis-Jenis Sistem Hukum

Pada dasarnya, dikenal beberapa sistem hukum yang diakui eksistensinya dan berpengaruh terhadap perkembangan ilmu hukum saat ini, yaitu:¹⁵ a) sistem hukum *common law* (anglo saxon); b) sistem hukum *civil law* (eropa kontinental); c) sistem hukum Islam; d) sistem hukum sosialis; dan e) sistem hukum adat. Setiap sistem hukum tersebut memiliki karakteristik yang berbeda, tetapi dalam perkembangannya sistem hukum yang diterapkan pada banyak negara dijalankan dengan mengelaborasi kelebihan masing-masing sistem tersebut.

¹³ Achmad Ruslan, *Op.Cit.*, hlm. 88.

¹⁴ Laica Marzuki, 2005, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 120.

¹⁵ Irwansyah, *Op.Cit.*, hlm. 175.

a. Sistem Hukum *Common Law* (Anglo Saxon)

Sistem hukum *common law* memiliki 3 (tiga) karakteristik utama, yaitu:¹⁶ 1) yurisprudensi dianggap sebagai sumber hukum utama; 2) menganut doktrin *stare decisis*, dan 3) adanya *adversary system* dalam proses peradilan. Sistem hukum *common law* bersumber dari sistem hukum Inggris yang mengutamakan tradisi dan kebiasaan masyarakat. Penggunaan yurisprudensi sebagai sumber hukum utama dalam sistem hukumnya merupakan ciri khas dari sistem hukum *common law* yang membedakannya dengan sistem hukum lain.¹⁷

Dari aspek pembentukan hukum, sistem hukum *common law* lebih didominasi oleh hukum peradilan sebagai sumber hukum utama. Dalam perkembangannya, sistem *common law* menjadikan proses-proses yang terjadi di pengadilan sebagai proses kebiasaan yang dijaga dan dijunjung tinggi agar putusan peradilan dapat memberi rasa adil, dipercaya, dan menjadi standar dalam penyelesaian sengketa-sengketa selanjutnya. Peranan penegak hukum khususnya lembaga yudisial diterapkan oleh proseduralis dengan metode pendekatan yang bersifat induktif. Kaidah berkembang melalui keputusan konkrit hakim.¹⁸

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana, hlm. 250.

¹⁷ Irwansyah, *Op.Cit.*, hlm. 176.

¹⁸ *Ibid.*

Dalam kerangka sistem *common law*, sistem hukum harus memenuhi sejumlah persyaratan sebagai berikut:¹⁹

- 1) undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan harus diumumkan;
- 2) undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan harus definitif dan jelas;
- 3) keputusan-keputusan pengadilan harus bersifat mengikat;
- 4) undang-undang dan keputusan pengadilan tidak boleh dibatasi dalam pelaksanaannya dan tidak boleh berlaku surut; dan
- 5) harapan-harapan legitimasi harus dilindungi.

b. Sistem Hukum *Civil Law* (Eropa Kontinental)

Sistem hukum *civil law* memiliki 3 (tiga) karakteristik, yaitu:²⁰ 1) hukum dikodifikasikan (*written law*); 2) undang-undang sebagai sumber hukum utama dan hakim tidak terikat pada yurisprudensi; dan 3) sistem peradilan bersifat inquisitorial. Sistem hukum *civil law* merupakan sistem hukum yang berasal dari sistem hukum Romawi dan dipandang sebagai sistem tertua serta paling berpengaruh di dunia hingga saat ini.

Sistem hukum *civil law* berpusat pada konsep tentang kaidah atau *rule* untuk menentukan bagaimana kehidupan hukum di suatu negara diselenggarakan. Perbedaan konsep tentang kaidah ini yang menjadi pembeda dengan sistem hukum lainnya. Lembaga legislatif atau badan perancang perundang-undangan memiliki peranan besar dalam proses pembentukan hukum. Metode

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hlm. 244.

pendekatan yang diterapkan bersifat deduktif. Kaidah-kaidah yang dihasilkan bersifat abstrak dan umum serta hanya memberikan standar atau kerangka dalam penyelesaian kasus-kasus konkrit atau dalam rangka pengambilan keputusan bagi penegak hukum dalam menangani kasus-kasus tertentu.²¹

c. Sistem Hukum Sosialis

Kata “sosialis” jika digunakan dalam ilmu hukum, melambangkan sebuah filsafat dan ideologi yang didasarkan pada apa yang secara umum dirujuk sebagai aliran pemikiran Marxisme-Leninisme.²² Secara prinsip, ideologi sosialis mengatakan bahwa hukum merupakan sebuah instrumen dari kebijakan sosial dan ekonomi.²³ Pemerintah dalam sistem hukum sosialis memegang peranan untuk membuat hukum sesuai dengan fungsi politik dan pemerintahannya, sehingga hukum dijadikan sebagai bagian dari struktur ideologis yang mengendalikan dan mengawasi sarana produksi.

Sistem hukum sosialis memiliki sumber hukum dari keputusan-keputusan para penguasa tertinggi, sehingga sumber hukum dan sistem hukum sosialis dapat dikatakan sebagai kebijakan-kebijakan yang telah diputuskan oleh pemerintah atau dapat disimpulkan

²¹ Irwansyah, *Op.Cit.*, hlm. 177.

²² Peter de Crus, 1999, *Hukum Sosialis dan Sistem Hukum Lainnya: Seri Perbandingan Sistem Hukum (terjemahan Narulita Yusron)*, Bandung: Nusa Media, hlm. 3.

²³ *Ibid.*

bahwa hanya negara atau pemerintah yang memegang kendali sepenuhnya pada sistem hukum yang berlaku di negara tersebut.

Sesuai dengan ideologinya, sistem hukum sosialis memiliki karakter yang fundamental untuk melindungi kepentingan masyarakat dari kepentingan individu dan lebih melindungi kepentingan buruh dari kepentingan pemegang modal. Dalam hal ini, hukum dipandang sebagai alat dari kondisi politik, sosial, dan ekonomi.

d. Sistem Hukum Islam

Sistem hukum Islam memiliki ciri khas tersendiri yang membedakannya dengan sistem hukum lain di dunia. Sistem hukum Islam dibangun melalui perpaduan antara syari'ah (hukum), aqidah (keyakinan), dan akhlak (etika). Keterkaitan antara hukum, aqidah, dan etika dapat dilihat dari lima kategori hukum (al-ahkam al-khamsah) dalam Islam, yaitu: Wajib, Sunnah, Mubah, Makruh, dan Haram.²⁴

Sumber sistem hukum Islam adalah tauhid yang dikembangkan melalui aqidah. Dari aqidah tersebut mengalir syari'ah dan akhlak Islam. Melalui syari'ah dan akhlak, dikembangkan sistem-sistem ajaran Islam dalam lembaga keluarga, masyarakat, pendidikan, hukum, ekonomi, budaya, filsafat, dan sebagainya.²⁵

²⁴ Muhammad Alim, 2010, *Asas-Asas Negara Modern Dalam Islam: Kajian Komprehensif Islam dan Ketatanegaraan*, Yogyakarta: LKIS, hlm. 106.

²⁵ Sofyan Hasan, 2004, *Hukum Islam*, Jakarta: Literata Lintas Media, hlm. 35.

Secara umum, berbagai literatur tentang hukum Islam menunjukkan ciri-ciri yang melekat pada sistem hukum Islam, antara lain:²⁶

1. Hukum Islam bersumber pada Al-Quran sebagai sumber hukum tertinggi dan sumber-sumber hukum Islam lainnya yaitu As-Sunnah dan seterusnya
2. Pelaksanaan sistem hukum Islam didasari dan berpegang teguh pada Aqidah dan Akhlaq.
3. Memberikan pembalasan yang diperoleh dalam melaksanakan hukum Islam adalah dunia dan akhirat.
4. Tabiat kecenderungan hukum Islam adalah jamaah.
5. Hukum Islam menerima perkembangan sesuai dengan perkembangan zaman dan tempat
6. Hukum Islam tidak dipengaruhi oleh hukum produk manusia, baik hukum Romawi maupun hukum lainnya.
7. Hukum Islam membawa kemaslahatan dan kebahagiaan hidup (rahmat bagi alam semesta).
8. Hukum Islam terdiri dari dua bidang utama, yaitu hukum ibadah (Tuhan dengan manusia) dan hukum muamalah (sesama manusia) dalam arti luas.
9. Hukum Islam mendahulukan kewajiban kemudian hak.
10. Hukum Islam bersifat universal (berlaku, umum untuk ummat Islam dimanapun berada, tidak terbatas pada ummat Islam disuatu tempat tertentu) dan bersifat abadi.
11. Hukum Islam menghormati martabat manusia sebagai kesatuan, rohani dan jasmani serta memelihara kemuliaan manusia dan kemanusiaan secara keseluruhan.

e. Sistem Hukum Adat

Sistem hukum adat bersumber pada peraturan-peraturan hukum tidak tertulis yang tumbuh dan berkembang dan dipertahankan dengan kesadaran hukum masyarakatnya. Hukum adat mempunyai tipe yang bersifat tradisional dengan berpangkal pada ajaran nenek moyang. Oleh karena itu, keinginan untuk melakukan

²⁶ Irwansyah, *Op.Cit.*, hlm. 180-181.

atau tidak melakukan sesuatu selalu dikembalikan kepada pangkalnya sebagai tolok ukur terhadap keinginan yang akan dilakukan. Peraturan-peraturan hukum adat juga dapat berubah tergantung dari pengaruh kejadian-kejadian dan dinamika kehidupan masyarakat.²⁷

Pada umumnya sistem hukum adat memiliki ciri-ciri, yaitu:²⁸ 1) sederhana, 2) tradisional, 3) religius-magis, dan 4) komunal. Sederhana, dalam artian bahwa hukum adat mudah dipahami golongan rakyat tradisional, artinya kaidah hukum adat bersifat lokal yang hanya dapat diterima dan berlaku terbatas pada kalangan masyarakat tertentu saja. Religius-magis diartikan bahwa didalam sistem hukum adat segala sesuatunya dilihat secara dari aspek fisik semata, tetapi juga dari aspek non-fisik. Ciri keempat dari sistem hukum adat ialah ciri komunal, yaitu pandangan bahwa kehidupan bersama tidak semata bersifat individual, tetapi juga dalam konteks yang lebih luas yaitu sebagai bentuk kehidupan yang kolektif.

B. Peraturan Perundang-undangan

1. Teori Jenjang Norma Hukum

Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebutnya dengan istilah *rechtstaat* mencakup 4 (empat) elemen penting, yaitu:²⁹

²⁷ *Ibid*, hlm. 182.

²⁸ *Ibid*, hlm. 183.

²⁹ Irwansyah, *Op.Cit.*, hlm. 185.

a) perlindungan hak asasi manusia; b) pembagian kekuasaan; c) pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan d) peradilan tata usaha negara. Adapun tujuan dari doktrin *rechtsstaat* adalah bahwa negara diselenggarakan atas dasar hukum yang memberikan batasan kekuasaan dan bukan atas dasar kekuasaan yang tidak ada kendalinya. Dalam kerangka hukum positif Indonesia, hukum berkaitan erat dengan produk peraturan perundang-undangan.

a. Hans Kelsen (*Stufenbau des Recht*)

Secara teoritis, hierarki peraturan perundang-undangan memiliki hubungan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *stufenbau des recht* atau *stufentheorie*.³⁰ Hans Kelsen menjelaskan bahwa kaidah-kaidah hukum memiliki jenjang yang berlapis yang membentuk tatanan hierarkis. Artinya, kaidah hukum yang lebih rendah derajatnya, memiliki sumber dan didasarkan pada kaidah hukum berada pada tingkatan lebih tinggi, kaidah yang lebih tinggi tersebut berlaku, memiliki sumber dan didasarkan pada kaidah hukum yang memiliki tingkatan lebih tinggi lagi, demikian adanya sampai pada suatu derajat dimana kaidah itu tidak dapat lagi diidentifikasi lebih lanjut dan bersifat abstrak, yaitu norma dasar (*grundnorm*).³¹

³⁰ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, 2017, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Bandung: Nusa Media, hlm. 23.

³¹ Irwansyah, *Op.Cit.*, hlm. 55.

Hans Kelsen membedakan dua jenis substansi norma dasar, yaitu:³² sistem norma statis (*the static system of norm*) dan sistem norma dinamis (*the dinamic system of norm*). Sistem norma statis meninjau suatu norma dari segi materi muatannya. Materi muatannya akan secara langsung membuktikan keabsahannya dengan menunjukkan kualitasnya. Sedangkan, sistem norma dinamis meninjau sebuah norma dari segi pembentukannya yang sesuai dengan prosedur dalam konstitusi. Norma dari sistem norma dinamis adalah norma yang dibentuk oleh pihak yang berwenang untuk membentuk norma yang memiliki sumber dari norma yang lebih tinggi.³³

Ditinjau dari sistem norma dinamis yang dikonstruksi oleh Hans Kelsen di atas menunjukkan bahwa organ-organ negara memiliki kewenangan membentuk hukum dapat diidentifikasi melalui suatu hubungan kelembagaan yang hierarkis. Konsep ini dapat dipahami sebagai suatu konsekuensi dari karakter pembentukan norma hukum yang hierarkis. Hierarki tersebut menurut perspektif sistem norma dinamis tentu saja disesuaikan dengan struktur kelembagaan/ketatanegaraan yang dianut oleh suatu negara yang diatur dalam konstitusinya. Konsep norma hukum dalam kedua perspektif di atas menjadi penuntun untuk memahami bahwa suatu

³² Achmad Ruslan, *Op.Cit.*, hlm. 50.

³³ *Ibid.*

norma selain dapat dilihat atau dipahami segi validitas materi muatannya, juga dapat dilihat atau dipahami segi validitas dasar dan prosedur pembentukannya.

Inti dari teori *stufenbau des recht* atau teori jenjang norma hukum ala Hans Kelsen ialah melihat hukum sebagai sebuah sistem yang terdiri dari tatanan norma yang dapat digambarkan secara piramida.³⁴ Norma yang memiliki tingkatan lebih rendah mendapatkan validitas dari norma yang memiliki tingkatan lebih tinggi. Semakin tinggi tingkatan sebuah norma, maka sifatnya semakin abstrak, sebaliknya, semakin rendah tingkatan sebuah norma maka semakin konkrit sifatnya. Pada prinsipnya, setiap norma hukum selalu valid dan dapat dibatalkan oleh suatu lembaga atau organ yang berwenang. Konsekuensinya, suatu norma hukum harus selalu dianggap valid sampai norma hukum tersebut dibatalkan.

b. Hans Nawiasky (*Die Stufenordnung der Rechtstnormen*)

Hans Nawiasky mengembangkan teori Hans Kelsen dalam teorinya mengenai *die lehre vom dem stufenbau der rechtsordnung* atau *die stufenordnung der rechtstnormen*. Menurut Nawiasky, selain norma memiliki tingkatan dan lapisan, norma hukum juga

³⁴ Ni'matul Huda, *Op.Cit.*, hlm. 26.

berkelompok-kelompok. Hans Nawiasky mengelompokkan norma hukum tersebut menjadi 4 (empat) kelompok besar, yaitu:³⁵

- 1) Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*);
- 2) Aturan Dasar (*Staatsgrundgesetz*);
- 3) Undang-Undang Formal (*Formellgesetz*); dan
- 4) Aturan Pelaksana & Aturan Otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*)

Norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*) merupakan norma yang memiliki tingkatan paling tinggi dalam sebuah negara dan tidak memperoleh keabsahan dari norma yang lebih tinggi lagi, melainkan ditetapkan oleh masyarakat dan menjadi panduan norma hukum pada tingkatan di bawahnya.³⁶ Hans Nawiasky mengemukakan bahwa hakikat *staatsfundamentalnorm* adalah syarat berlakunya sebuah konstitusi atau undang-undang dasar, maka seharusnya ia ada sebelum adanya konstitusi atau undang-undang dasar.³⁷

Hans Nawiasky membahas teori jenjang norma secara lebih khusus, yaitu berhubungan dengan konsep negara. Menurut Nawiasky, pengertian *grundnorm* memiliki kecenderungan tidak berubah atau bersifat tetap, sedangkan dalam suatu negara, Norma Fundamental Negara dapat berubah sewaktu-waktu.³⁸ Perbedaan kata “*norm*” dalam *grundnorm* yang dimaksud oleh Kelsen adalah

³⁵ *Ibid*, hlm. 27-28.

³⁶ Maria Farida Indrati S., 2020, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: PT Kanisius, hlm. 48.

³⁷ *Ibid*.

³⁸ *Ibid*, hlm. 50.

norma dalam arti umum (norma hukum, norma sopan santun, norma kesusilaan, dan norma sosial, dan norma agama), sedangkan kata “*norm*” dalam *staatsfundamentalnorm* yang dimaksud oleh Nawiasky adalah norma dalam pengertian hukum positif atau hierarki peraturan perundang-undangan.³⁹

Menurut Nawiasky, sebagaimana *staatsfundamentalnorm* menjadi acuan bagi aturan dasar yang berbentuk konstitusi, maka aturan dasar tersebut akan menjadi acuan hukum pula bagi norma hukum yang berada ditingkatan bawahnya.⁴⁰ Materi muatan penting aturan dasar yaitu memberikan keabsahan terhadap norma hukum peraturan perundang-undangan atau menetapkan tata cara membentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat secara umum.⁴¹

2. Unsur Peraturan Perundang-undangan

Secara umum, pelbagai pandangan Ahli Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara di Indonesia mendefinisikan peraturan perundang-undangan sebagai aturan tertulis yang dibentuk/dibuat oleh lembaga atau pejabat yang berwenang baik di tingkat pusat maupun daerah yang bersifat umum.⁴² Dalam berbagai literatur hukum, khususnya wilayah Eropa Kontinental, peraturan perundang-undangan

³⁹ Jazim Hamidi, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Citra Media, hlm. 60.

⁴⁰ Ni'Matul Huda, *Op.Cit.*, hlm. 30.

⁴¹ Bagir Manan, 2004, *Teori dan Politik Konstitusi (Cetakan Kedua)*, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 201.

⁴² Yuliandri, 2011, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 42.

dijabarkan ke dalam 3 (tiga) unsur utama, meliputi:⁴³ a) norma hukum (*rechtsnormen*); b) berlaku ke luar (*naar buitn werken*); dan c) bersifat umum dalam arti luas (*agemeenheid in ruimezin*).

a. Norma Hukum (*rechstnormen*)

Secara etimologis kata norma berasal dari bahasa latin “norma” yang berarti siku-siku. Norma dalam konteks hukum dapat dikatakan sebagai tolok ukur untuk menentukan apakah suatu perbuatan benar atau salah. Menurut Soerjono Soekanto norma adalah suatu perangkat agar hubungan di dalam suatu masyarakat terlaksana sebagaimana yang diharapkan.⁴⁴ Sifat norma hukum dalam peraturan perundang-undangan dapat berupa:⁴⁵

- 1) Perintah (*gebod*);
- 2) Larangan (*verbod*);
- 3) Pengizinan (*toestemming*); dan
- 4) Pembebasan (*vrijstelling*)

b. Berlaku ke Luar (*naar buitn werken*) dan/atau ke Dalam

Menurut D.W.P Ruitter, dalam pemahaman tentang undang-undang dalam arti materiil yang hendak membatasi berlakunya norma, norma hanyalah tertuju kepada rakyat, baik dalam hubungan antara sesamanya maupun antara rakyat dengan pemerintah. Oleh karena itu sampai dewasa ini, tanda-tanda yang diberikan oleh pemahaman tentang norma hukum ialah selalu

⁴³ *Ibid*, hlm. 37.

⁴⁴ Romli Arsad, 2016, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bandung: ALQA, hlm. 31-32.

⁴⁵ Maria Farida Indrati S., *Op.Cit.*, hlm. 37.

ditambah dengan predikat "berlaku ke luar".⁴⁶ Achmad Ruslan berpendapat setelah ditetapkannya UU P3 khususnya ketentuan Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2), maka pandangan Ruitter tersebut tidak lagi dapat berlaku mutlak. Dalam ketentuan tersebut, terdapat kemungkinan suatu peraturan perundang-undangan tidak hanya berlaku ke luar, tetapi juga memungkinkan hanya berlaku ke dalam.⁴⁷

c. Bersifat Umum dalam Arti Luas (*agemeenheid in ruimezin*)

Pada umumnya, terdapat perbedaan kategori norma antara yang bersifat umum (*algemeen*) dan yang bersifat individual (*individueel*) serta antara yang bersifat abstrak (*abstract*) dan yang bersifat konkrit (*concreet*). Perbedaan antara umum-individual berdasarkan pada subjek yang ditujukan bagi norma tersebut, yaitu kepada individu atau sekelompok orang yang tidak tertentu atau kepada individu atau sekelompok orang yang tertentu. Sementara itu, perbedaan abstrak-konkrit berdasarkan hal yang diatur dalam norma tersebut, untuk peristiwa-peristiwa yang tidak tertentu atau untuk peristiwa-peristiwa yang tertentu.⁴⁸

Berdasarkan ketiga unsur norma tersebut, terdapat kombinasi norma umum-abstrak, umum-konkrit, individual-abstrak, dan individual-konkrit yang dapat dirumuskan sebagai berikut:⁴⁹

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Achmad Ruslan, *Op.Cit.*, hlm. 43.

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 44.

⁴⁹ Maria Farida Indrati S., *Op.Cit.*, hlm. 38.

1. **Umum-Abstrak:** apabila matahari terbenam, para pengemudi harus menyalakan lampu kendaraannya.
2. **Umum-Konkrit:** apabila matahari terbenam pada 1 Januari 1991 para pengemudi harus menyalakan lampu kendaraannya.
3. **Individual-Abstrak:** apabila matahari terbenam, pengemudi A harus menyalakan lampu kendaraannya.
4. **Individual-Konkrit:** apabila matahari terbenam pada 1 Januari 1991, pengemudi A harus menyalakan lampu kendaraannya.

Dari keempat kombinasi sifat norma tersebut, menurut Hamid. S. Attamimi bahwa peraturan perundang-undangan seyogianya mengandung norma hukum yang bersifat umum-abstrak, atau sekurang-kurangnya bersifat umum-konkrit.⁵⁰

3. Karakteristik Peraturan Perundang-undangan

Achmad Ruslan memberikan penjelasan mengenai karakteristik peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum. Norma hukum yang dapat dikualifikasikan sebagai peraturan perundang-undangan harus memenuhi 9 (sembilan) syarat sebagai berikut:⁵¹

- a. Mengatur perilaku para subjek hukum yang bersifat imperatif yakni, hak, kewajiban, kewenangan, tugas, fungsi, serta larangan yang berimplikasi pada ancaman sanksi (perdata dan/atau pidana dan/atau administratif) serta yang bersifat fakultatif yaitu yang bersifat kebolehan/menambah;
- b. Berlaku ke dalam dan ke luar dalam rangka pemenuhan hak asasi manusia;
- c. Bersifat mengikat (mengikat umum atau impersonal dari segi subjeknya);
- d. Objek yang diaturnya bersifat abstrak dan/atau konkrit;
- e. Melembagakan suatu tatanan nilai-nilai hukum tertentu yang bersifat intrinsik;
- f. Menentukan atau memastikan segi waktu keberlakuannya, yaitu bersifat terus-menerus atau untuk waktu tertentu saja tapi tidak *einmaghlig*.

⁵⁰ Achmad Ruslan, *Loc.Cit.*

⁵¹ *Ibid*, hlm. 45-46.

- g. Menentukan atau memastikan segi tempat keberlakuannya, yaitu bersifat teritorialistik;
- h. Menentukan atau memastikan mekanisme atau prosedur pembentukannya sesuai dengan dasar pembentukannya yang di dalamnya memuat pula organ pelaksana/penegaknya;
- i. Menentukan dan memastikan dasar validitas pembentukannya dari norma hukum yang membentuknya (aspek hierarkis) serta dana penegakannya.

Keseluruhan karakteristik diatas harus terpenuhi bagi norma hukum agar dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Selain itu, karakteristik peraturan perundangan-undangan tersebut juga dapat menjadi dasar teoritis dalam membedakan suatu norma apakah terqualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan atau bukan.⁵²

4. Perkembangan Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Pada bagian sebelumnya telah dipaparkan bahwa norma hukum mengenal adanya jenjang dan pengelompokkan sehingga berimplikasi dengan dikenalnya jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia mengalami perkembangan dan penyempurnaan di setiap rezimnya. Setiap rezim hukum tersebut menetapkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan secara berbeda bergantung pada masanya.⁵³

⁵² *Ibid.*

⁵³ Ahmad Redi, 2017, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 80.

a. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia untuk pertama kalinya ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. Jenis peraturan perundang-undangan pada masa itu meliputi:

1. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
2. Peraturan Pemerintah
3. Peraturan Menteri

Dalam Pasal 2 UU No.1 Tahun 1950 menjelaskan bahwa tingkat kekuatan peraturan-peraturan Pemerintah Pusat yaitu berdasarkan urutannya.

b. Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966

Pada 1966, terbentuk norma hukum yang mengatur jenis dan hierarki norma hukum pada tingkatan peraturan perundang-undangan, yaitu Ketetapan MPRS Nomor XX/MPPRS/1966 Tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urut Perundangan Republik Indonesia. Dalam TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 diatur tata urutan peraturan perundangan, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar
2. Ketetapan MPR
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah

5. Keputusan Presiden
6. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lain.

c. Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000

Pada tahun 1998 terjadi perubahan tata hukum di Indonesia yang berimplikasi pada penataan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Pada tahun 2000, terbentuk Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000. TAP MPR tersebut menentukan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar dan Perubahan Undang-Undang Dasar
2. Ketetapan MPR/S
3. Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU)
5. Peraturan Pemerintah (PP)
6. Keputusan Presiden (Kepres)
7. Peraturan Daerah

d. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pada tahun 2004 kembali terbentuk Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang tersebut memuat tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia
2. Undang-Undang/Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah.

e. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pada tahun 2011, Undang-Undang P3 diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana ditentukan pada Undang-Undang tersebut meliputi:

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Dalam ketentuan pasal 8 UU P3 juga mengatur bahwa peraturan perundang-undangan mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat

sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

C. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

1. Pengertian

Secara epistemologis, kata pembentukan diartikan sebagai proses, cara, atau perbuatan membentuk.⁵⁴ Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.⁵⁵ Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UU P3, menjelaskan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.⁵⁶ Dari pengertian tersebut, dapat dimaknai bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembentukan peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang berlaku ke luar dan bersifat umum dalam arti luas oleh otoritas berwenang sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan.

Di Indonesia, peraturan perundang-undangan adalah metode utama dalam penciptaan hukum (*rechtschepping*) dan menjadi pilar utama

⁵⁴ Yuliandri, *Op.Cit.*, hlm. 15.

⁵⁵ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

⁵⁶ *Ibid*, Pasal 1 ayat (1).

sistem hukum nasional yang dilandaskan pada dua alasan utama, yaitu:⁵⁷ a) sistem hukum Belanda menerapkan sistem hukum Eropa Kontinental yang mengutamakan bentuk hukum tertulis (*written law*); dan b) politik pembangunan hukum nasional menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai instrumen utama.

2. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dasar pemikiran yang melandasi pembentukan peraturan perundang-undangan disebut asas hukum.⁵⁸ Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, berasal dari istilah *algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*.⁵⁹ Menurut Sudikno Mertokusumo, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik adalah asas hukum yang memberikan pedoman bagi penuangan isi peraturan, bentuk dan susunan yang sesuai, penggunaan metode yang tepat, serta proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan.⁶⁰

Pelbagai pandangan ahli mengemukakan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, antara lain sebagai berikut:

⁵⁷ *Ibid*, hlm. 62.

⁵⁸ Satjipto Rahardjo, 2006, *Ilmu Hukum (Cetakan Keenam)*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, hlm. 45.

⁵⁹ Yuliandri, *Op.Cit.*, hlm. 13.

⁶⁰ Sudikno Mertokusumo, 2006, *Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar)*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 11.

a. Burkhardt Krems

Dalam kajian hukum yang membahas mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan, Burkhardt Krems menyebut asas pembentukan peraturan perundang-undangan dengan istilah *staatsliche rechtssetzung*, yang menyangkut:⁶¹

1. Isi peraturan (*inhalt der regelung*);
2. Bentuk dan susunan peraturan (*form der regelung*);
3. Metode pembentukan peraturan (*methode der ausarbeitung der regelung*); dan
4. Prosedur dan proses pembentukan peraturan (*verfahren der ausarbeitung der regelung*).

b. Hamid S. Attamimi

Attamimi merumuskan asas-asas yang khusus bagi perundang-undangan Indonesia yang disebutnya sebagai asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut. Asas-asas tersebut adalah sebagai berikut:⁶²

1. Asas Formal, antara lain:
 - a) Asas tujuan yang jelas;
 - b) Asas perlunya pengaturan;
 - c) Asas organ/lembaga yang tepat;
 - d) Asas materi muatan yang tepat;
 - e) Asas dapat dilaksanakan; dan
 - f) Asas dapat dikenal
2. Asas Material, antara lain:
 - a) Asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan Norma Fundamental Negara;
 - b) Asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara;
 - c) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara Berdasar atas Hukum; dan
 - d) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi

⁶¹ Maria Farida Indrati S., *Op.Cit.*, hlm. 307.

⁶² Achmad Ruslan, *Op.Cit.*, hlm. 130.

c. Lon. L. Fuller

Lon. L. Fuller meninjau dari aspek pembentukan peraturan perundang-undangan dan memandang hukum sebagai sarana untuk mengatur masyarakat. Tujuan dari pembentuk peraturan perundang-undangan akan tercapai dengan memperhatikan asas-asas hukum (*principles of legality*), yaitu:⁶³

1. Tidak boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan yang bersifat *ad-hoc*.
2. Peraturan yang dibuat itu harus diumumkan.
3. Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, oleh karena apabila yang demikian itu tidak ditolak maka peraturan itu tidak bisa dipakai untuk menjadi pedoman tingkah laku.
4. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti.
5. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain.
6. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.
7. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan seorang akan kehilangan orientasi.
8. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.

d. Bennion

Bennion menunjukkan 9 (sembilan) parameter yang hendak dicapai dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Efektivitas hukum (*legal effectiveness*);
2. Legitimasi prosedural (*procedural legitimacy*);
3. Waktu (*timeliness*);
4. Kejelasan (*certainly*);
5. Komprehensif civitas (*comprehensibility*);
6. Akseptabilitas (*acceptability*);
7. Keringkasan (*brevity*);
8. Debatibilitas (*debatibility*); dan

⁶³ *Ibid*, hlm. 128-129.

9. Harmonisasi hukum (*legal compability*).

e. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Dalam Pasal 5 UU P3, disebutkan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

1. Asas Kejelasan Tujuan, artinya pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat, artinya setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
3. Asas Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan, artinya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.
4. Asas Dapat Dilaksanakan, artinya setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
5. Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan, artinya peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. Asas Kejelasan Rumusan, artinya 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.

7. Asas Keterbukaan, artinya 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.

3. Landasan Filosofis, Yuridis, dan Sosiologis

1. Landasan Filosofis

Landasan filosofis adalah faktor atau justifikasi yang menunjukkan bagaimana pembentukan undang-undang mempertimbangkan iklim spiritual dan dasar-dasar filosofis bangsa Indonesia, yang berasal dari Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.⁶⁴

Menurut Robert B. Seidman dikutip dari Achmad Ruslan pembentukan peraturan perundang-undangan mempunyai landasan filosofis pragmatis, artinya seorang pembuat keputusan dapat menentukan apa yang harus dilakukan berikutnya hanya dengan mempelajari fakta mengenai permasalahan yang ada dan merefleksikannya.⁶⁵ Selain itu, juga dikenal landasan filosofis positivis yang memiliki arti meskipun seseorang pembuat keputusan dapat mengumpulkan fakta mengenai permasalahan

⁶⁴ Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hlm. 6.

⁶⁵ Achmad Ruslan, *Op.Cit.*, hlm. 125.

yang ada, masalah yang seharusnya terjadi semata-mata bergantung kepada nilai-nilai sang pembuat keputusan.⁶⁶

Achmad Ruslan mengemukakan kemungkinan penggabungan kedua filosofi tersebut dalam pembentukan peraturan perundang-undangan:⁶⁷

“.....ada kemungkinan penggabungan kedua filosofi perancangan di atas, yang dapat disebut filosofi positivisme pragmatisme, yaitu perancangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan pada nilai-nilai, kemudian menyesuikannya dengan hal-hal yang menjadi tuntutan dan kebutuhan masyarakat berdasarkan pengalaman yang disusun secara logis. Dengan demikian, peraturan perundang-undangan yang menjadi hasil pembentukan peraturan perundang-undangan tidak hanya merupakan suatu kumpulan peraturan-peraturan, akan tetapi juga berisi nilai-nilai etis dan bertumpu pada moral masyarakat.”

2. Landasan Yuridis

Landasan yuridis adalah faktor atau justifikasi yang menunjukkan bagaimana undang-undang dibuat untuk mengatasi masalah hukum atau mengisi kesenjangan hukum dengan mempertimbangkan undang-undang saat ini yang akan diubah atau dicabut untuk memastikan kepastian hukum dan rasa keadilan di masyarakat. Landasan Yuridis berhubungan dengan masalah hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi muatan yang diatur sehingga perlu dibentuk sebuah produk peraturan perundang-undangan, antara lain peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih,

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid*, hlm. 126.

jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.⁶⁸

Landasan yuridis mengisyaratkan agar setiap pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki dasar keabsahan, baik yang bersifat formal terkait dengan prosedur atau tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut, maupun yang bersifat material terkait dengan substansi atau materi muatan peraturan perundang-undangan tersebut.⁶⁹

3. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis adalah faktor atau pembenaran yang menunjukkan bagaimana hukum dibuat untuk mengatasi tuntutan masyarakat dalam berbagai cara. Landasan sosiologis berhubungan dengan fakta faktual dan aktual mengenai pemenuhan kebutuhan hukum dalam Masyarakat. Sebagai contoh, sampai saat ini belum ada pengaturan lebih lanjut di bidang hukum acara MK sehingga dibentuk Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) untuk mengatur lebih lanjut hukum acara Mahkamah Konstitusi.⁷⁰

⁶⁸ Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hlm. 6.

⁶⁹ Dayanto, 2018, *Peraturan Perundang-undangan di Indonesia: Konsep dan Teknik Pembentukannya Berbasis Good Legislation*, Yogyakarta: Deepublish, hlm. 15.

⁷⁰ Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, *Loc.Cit.*

4. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan

Materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan.⁷¹ Istilah “materi muatan” pertama kali diperkenalkan oleh A. Hamid S. Attamimi sebagai padanan dari istilah “*het onderwerp*”. Menurut Attamimi materi muatan sebuah peraturan perundang-undangan negara dapat ditentukan atau tidak, bergantung pada sistem pembentukan peraturan perundang-undangan negara tersebut beserta latar belakang sejarah dan sistem pembagian kekuasaan negara yang menentukannya.⁷² Bagir Manan mengartikan materi muatan sebagai muatan yang sesuai dengan bentuk peraturan perundang-undangan tertentu.⁷³

Adapun materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:⁷⁴

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kesusantaraan;
- f. Bhinneka Tunggal Ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

⁷¹ *Ibid*, Pasal 1 ayat (13).

⁷² Achmad Ruslan, *Op.Cit.*, hlm. 57-58.

⁷³ Ni'Matul Huda, *Op.Cit.*, hlm. 96.

⁷⁴ Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

5. Tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan terdiri dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penetapan, serta pengundangan yang merupakan merupakan langkah-langkah yang pada dasarnya harus ditempuh dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Tahapan tersebut dilaksanakan sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tertentu yang pembentukannya tidak diatur dengan UU P3, seperti pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1).

D. Mahkamah Konstitusi

1. Pengertian

Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan ide penting dalam amendemen UUD NRI Tahun 1945. Pada amendemen tahun 2001, adopsi ide pembentukan MK mendapatkan respons positif yang kemudian dituangkan dalam norma konstitusi. Tentu saja ini semua berawal dari ide pengujian undang-undang di bawah undang-undang, atau lebih dikenal dengan istilah *judicial review*. Maka rumusan atas ide ini yang tertuang dalam Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945 dalam Perubahan Ketiga menjadi jawaban atas pertanyaan bagaimana dan lembaga apa yang akan menguji konstitusionalitas suatu undang-undang.⁷⁵ Paradigma ini tidak terlepas

⁷⁵ Fajluurahman, 2019, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Kencana, hlm. 261.

dari cara pandang Kelsenian, yang memberikan penekanan pada argumentasi hukum positivis, di mana jenjang norma hukum sangat penting bagi suatu negara hukum. Artinya, suatu norma hukum yang memiliki tingkatan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang memiliki tingkatan lebih tinggi.⁷⁶

Mahkamah Konstitusi adalah sebuah lembaga negara yang dibentuk setelah adanya amandemen UUD NRI Tahun 1945.⁷⁷ Perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945 mengadopsi pembentukan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang berdiri sendiri di samping Mahkamah Agung dengan kewenangannya yang diuraikan dalam pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.⁷⁸

Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman disamping Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 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.⁷⁹ Kemudian dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 disebutkan juga bahwasanya Mahkamah Konstitusi merupakan

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Kencana, hlm. 221.

⁷⁸ Maruarar Siahaan, 2015, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 6.

⁷⁹ Achmad Fauzan, 2009, *Perundang-undangan Lengkap Tentang Peradilan Umum, Peradilan Khusus, dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Kencana, hlm. 432.

salah satu lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

2. Kedudukan, Fungsi, dan Wewenang Mahkamah Konstitusi

Kedudukan Mahkamah Konstitusi adalah sebagai badan peradilan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman selain Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya. Dalam Pasal 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 disebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi berkedudukan di Ibu Kota Negara Republik Indonesia sebagai salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.⁸⁰ Dalam konteks ketatanegaraan, Mahkamah Konstitusi dikonstruksikan antara lain:⁸¹ *Pertama*, sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan keadilan konstitusional ditengah kehidupan masyarakat. *Kedua*, Mahkamah Konstitusi bertugas mendorong dan menjamin agar konstitusi di hormati dan di laksanakan oleh semua komponen negara secara konsisten dan bertanggung jawab. *Ketiga*, ditengah kelemahan sistem konstitusi yang ada, Mahkamah Konstitusi berperan sebagai penafsir agar semangat konstitusi selalu hidup dan mewarnai keberlangsungan bernegara dan bermasyarakat.

⁸⁰ *Ibid*, hlm. 405.

⁸¹ Titik Triwulan Tutik, *Op.Cit.*, hlm. 221.

Pada hakikatnya, MK memiliki fungsi untuk mengawal konstitusi, agar konstitusi dijalankan dengan konsisten dan dihormati baik oleh penyelenggara kekuasaan negara maupun warga negara. Mahkamah Konstitusi juga menjadi penafsir akhir konstitusi.⁸² Dengan fungsi tersebut, hadirnya MK menjadi arti penting dan memiliki peran sentral dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia karena menjadi satu-satunya penguji konstiusionalitas Undang-Undang yang dibuat oleh Pemerintah bersama DPR.⁸³

Dalam penjelasan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi dijelaskan bahwa:⁸⁴

“salah satu substansi penting perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga Negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi”.

MK sebagai lembaga yang secara konstitusional diatur oleh UUD NRI Tahun 1945 memiliki kewenangan yang juga diatur dalam konstitusi. Wewenang Mahkamah Konstitusi secara khusus diatur dalam Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 sebagai berikut:

- 1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar,

⁸² Maruarar Siahaan, *Op.Cit.*, hlm. 7.

⁸³ Titik Triwulan Tutik, *Op.Cit.*, hlm. 222.

⁸⁴ Maruarar Siahaan, *Loc.Cit.*

memutus pembubaran Partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilu.

- 2) Mahkamah konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat dewan perwakilan rakyat mengenai dugaan pelanggaran presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Kemudian Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa:

- 1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945.
- 2) Memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Misalnya, usul pemberhentian presiden dan/atau wapres oleh DPR kepada MPR apabila presiden dan/atau wapres terbukti melakukan pelanggaran hukum sebagaimana diatur dalam pasal 7A UUD 1945.
- 3) Memutus pembubaran Partai politik.
- 4) Memutus perselisihan tentang hasil pemilu.

3. Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK)

MK kemudian mengatur hukum acara di Mahkamah Konstitusi yang diperuntukkan bagi masyarakat umum sebagai subjek hukum yang sedang beracara di MK dan hal-hal lain melalui Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) dalam rangka menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman atau fungsi kehakiman (*rechtsprekende functie*).⁸⁵ Kekurangan UU Mahkamah Konstitusi sepenuhnya ditunjukkan dengan terbentuknya PMK yang didasarkan pada ketentuan Pasal 86 UU 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

⁸⁵ Reisa Malida, 2013, *Rekontruksi Peraturan Mahkamah Konstitusi (Telaah Ketatanegaraan terhadap Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Mahkamah Konstitusi)*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Lampung, hlm. 2.

Pengaturan lebih lanjut mengenai dasar hukum dan tata cara pembentukan Peraturan Mahkamah Konstitusi diatur dalam PMK Nomor 1 Tahun 2012 tentang Produk Hukum Mahkamah Konstitusi” dan PMK Nomor 3 Tahun 2019 tentang Produk Hukum Mahkamah Konstitusi.

Pasal 3 PMK Nomor 3 Tahun 2019 menyebutkan bahwa Produk Hukum Mahkamah, terdiri atas:

- a. Putusan Mahkamah;
- b. Ketetapan Mahkamah;
- c. Peraturan Mahkamah;
- d. Peraturan Ketua Mahkamah; dan
- e. Keputusan Ketua Mahkamah.

Khusus mengenai Peraturan Mahkamah diatur dalam Bab IV PMK Nomor 3 Tahun 2019.

Pasal 10:

Peraturan Mahkamah merupakan peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum, baik dalam bidang yudisial maupun non-yudisial.

Pasal 11:

Materi muatan Peraturan Mahkamah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, meliputi:

- a) materi yang mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Mahkamah;
- b) materi yang mengatur pemenuhan kebutuhan hukum Mahkamah.

Pasal 12:

- 1) Penyusunan Peraturan Mahkamah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dilakukan oleh Hakim.
- 2) Dalam mempersiapkan penyusunan Peraturan Mahkamah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Hakim dibantu oleh Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal.

- 3) Tata cara penyusunan Peraturan Mahkamah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 diatur lebih lanjut dalam Peraturan Sekretaris Jenderal.

Pasal 13:

- 1) Masyarakat mempunyai akses untuk mendapatkan Peraturan Mahkamah.
- 2) Masyarakat mempunyai akses mendapatkan Peraturan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), melalui laman Mahkamah.
- 3) Pemuatan Peraturan Mahkamah dalam laman Mahkamah dilakukan segera setelah ditetapkan.