

**PENATAAN KEMBALI PEN GUJIAN PERATURAN PEMERINTAH
PENGANTI UNDANG-UNDANG (*JUDICIAL REVIEW*) DALAM
SISTEM HUKUM DI INDONESIA**

TESIS

Tesis Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Syarat Memperoleh Gelar Magister
dalam Program Studi Hukum Tata Negara



Oleh:

AMIM THOBARY

NIM. F02219014

PASCASARJANA

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL

SURABAYA

2021

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini saya:

Nama : Amim Thobary

NIM : F02219014

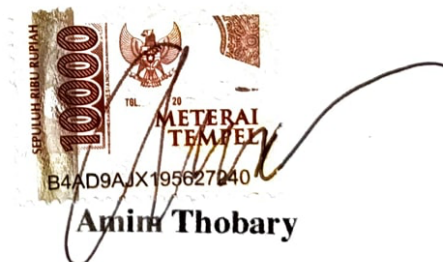
Program : Magister Hukum Tata Negara

Institusi : Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya

dengan sungguh-sungguh menyatakan bahwa TESIS berjudul “Penataan Kembali Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (*Judicial Review*) Dalam Sistem Hukum Di Indonesia” secara keseluruhan adalah hasil penelitian atau karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 15 Juni 2021

Saya yang menyatakan,


Amim Thobary

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Tesis berjudul “Penataan Kembali Pengujian Peraturan Pemerintah
Pengganti Undang-Undang (*Judicial Review*) Dalam Sistem Hukum Di
Indonesia” yang ditulis oleh Amim Thobary ini telah disetujui pada tanggal
18 Juni 2021

Oleh:

PEMBIMBING I,



Prof. Dr. Titik Triwulan Tutik, S.H., M.H

NIP. 196803292000032001

PEMBIMBING II,



Dr. Khoirul Yahya, M.Si

NIP. 197202062007101003

PENGESAHAN TIM PENGUJI UJIAN TESIS

Tesis berjudul “Penataan Kembali Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (*Judicial Review*) Dalam Sistem Hukum Di Indonesia” yang ditulis oleh Amim Thobary dan diuji pada Selasa, 13 Juli 2021.

Tim Penguji:

1. Prof. Dr. Titik Triwulan Tutik, S.H., M.H (Penguji I)




2. Dr. Khoirul Yahya, M.Si

(Penguji II)



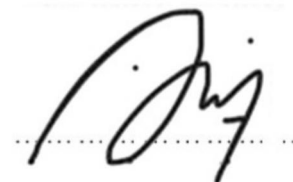
3. Prof. Dr. Masruhan, M.Ag

(Penguji III)



4. Dr. Anis Farida, S.Sos., S.H., M.Si

(Penguji IV)



Surabaya, 13 Juli 2021

Direktur,



Prof. Dr. Aswadi, M.Ag

NIP. 196004121994031001



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : AMIM THOBARY
NIM : F02219014
Fakultas/Jurusan : S2 - MHTN
E-mail address : amimthobary1994@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

Sekripsi Tesis Desertasi Lain-lain (.....)
yang berjudul :

Penataan Kembali Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

(Judicial review) Dalam Sistem Hukum di Indonesia

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara **fulltext** untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 28 Juni 2022

Penulis

(Amim Thobary)

ABSTRAK

Tesis dengan judul “Penataan Kembali Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (*Judicial Review*) dalam Sistem Hukum di Indonesia” ini bertujuan untuk menjawab 2 (dua) pokok permasalahan. *Pertama*, untuk memberikan telaah terhadap pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) atas putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 yang pada pokoknya memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi dalam pengujian Perppu. *Kedua*, memberikan telaah atas desain model pengujian Perppu (*judicial review*) oleh Mahkamah Konstitusi di masa mendatang.

Adapun metode penelitian yang digunakan pada penelitian ini ialah yuridis-normatif (*normative legal research*) melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Hasil penelitian menyatakan bahwa: (1) Wewenang Mahkamah Konstitusi untuk menguji Perppu terhadap Undang-Undang Dasar sejak adanya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 dengan pertimbangan bahwa Perppu melahirkan norma hukum sejak disahkan oleh Presiden, dan oleh karena menimbulkan norma hukum yang kekuatan mengikatnya sama dengan Undang-Undang, maka Mahkamah Konstitusi menafsirkan lebih luas kewenangannya untuk menguji konstitusionalitas Perppu terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum adanya penolakan atau persetujuan oleh Dewan Perwakilan Rakyat; (2) Bahwa oleh karena praktik *judicial review* yang saat ini sering muncul yang berimbas pada tergadaikannya hak konstitusional warga negara, maka perlu adanya gagasan penataan kembali sistem *judicial review*, yaitu: (a) penundaan proses *legislative review* di Dewan Perwakilan Rakyat; (b) pengaturan tenggang waktu pemeriksaan perkara di Mahkamah Konstitusi; dan (c) kewenangan Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian Perppu berdasarkan Undang-Undang Dasar.

Penelitian ini merekomendasikan 3 (tiga) poin, yaitu: (1) Dewan Perwakilan Rakyat agar untuk sementara menghentikan proses persidangan untuk membahas Perppu ketika Perppu tersebut tengah sedang dilakukan pengujian konstitusional di Mahkamah Konstitusi; (b) Mahkamah Konstitusi agar menyusun aturan khusus mengenai Hukum Acara Pengujian Perppu, mengingat antara Undang-Undang dan Perppu memiliki latar pembentukan yang berbeda, sehingga aturan pengujiannya pun harus dibedakan; (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat agar menelaah kembali terkait urgensi pemberian kewenangan pengujian Perppu langsung berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kata Kunci: Mahkamah Konstitusi, Perppu, *Judicial Review*, Perlindungan Hak Konstitusional.

Abstract

The thesis with the title "Rearrangement of the Testing of Government Regulations in Lieu of Law (Judicial Review) in the Legal System in Indonesia" aims to answer 2 (two) main problems. First, to provide a review of the legal considerations (*ratio decidendi*) on the decision of the Constitutional Court Number 138/PUU-VII/2009 which essentially gives the Constitutional Court the authority to review Perppu. Second, provide a review of the design of the Perppu test model (judicial review) by the Constitutional Court in the future.

The research method used in this study is juridical-normative (normative legal research) through a statutory approach (statute approach), case approach (case approach), and conceptual approach (conceptual approach).

The results of the study state that: (1) The authority of the Constitutional Court to examine the Perppu against the Constitution since the Constitutional Court Decision No. 138/PUU-VII/2009 with the consideration that the Perppu has given birth to legal norms since it was ratified by the President, and because it creates legal norms that have the same binding force as the law, the Constitutional Court interprets its authority more broadly to examine the constitutionality of the Perppu against the Basic Law of the Republic of Indonesia in 1945 prior to the rejection or approval by the House of Representatives; (2) Whereas due to the current practice of judicial review which often results in the mortgaging of the constitutional rights of citizens, it is necessary to have the idea of reorganizing the judicial review system, namely: (a) delaying the legislative review process in the House of Representatives; (b) setting a grace period for examining cases at the Constitutional Court; and (c) the authority of the Constitutional Court to examine Perppu based on the Constitution.

This study recommends 3 (three) points, namely: (1) the House of Representatives to temporarily stop the trial process to discuss the Perppu when the Perppu is being reviewed by the Constitutional Court; (b) the Constitutional Court to draw up special rules regarding the Procedural Law for the Examination of Perppu, considering that the Law and Perppu have different formation backgrounds, so the rules for examining them must also be distinguished; (3) The People's Consultative Assembly should review the urgency of granting the authority to review Perppu directly based on the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.

Keywords: Constitutional Court, Perppu, Judicial Review, Protection of Constitutional Rights.

DAFTAR ISI

Cover	i
Halaman Persyaratan Gelar	ii
Pernyataan Keaslian.....	iii
Persetujuan Pembimbing	iv
Halaman Pengesahan Tim Penguji	v
Persembahan	vi
Motto	vii
Kata Pengantar	viii
Abstrak	ix
Daftar Isi	xi
Daftar Tabel	xii
BAB I Pendahuluan	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah	8
C. Rumusan Masalah.....	9
D. Tujuan Penelitian	9
E. Kegunaan Penelitian	10
F. Kerangka Teoritik.....	10
G. Penelitian Terdahulu	27
H. Metode Penelitian	28
I. Sistematika Pembahasan.....	33
BAB II Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Dalam Sistem Aturan Hukum di Indonesia	35
A. Kedudukan Perppu dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.....	35
B. Keadaan “ <i>Hal Ihwal Kegentingan Yang Memaksa</i> ” Sebagai Syarat Lahirnya Perppu	49

BAB III <i>Ratio Decidendi</i> (Pertimbangan Hukum) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 Sebagai Dasar Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Perppu.....	57
A. Dualisme Lembaga Negara Dalam Melakukan Pengujian Perppu.....	57
B. <i>Judicial Review</i> Oleh Mahkamah Konstitusi Sebagai Upaya Menjaga dan Melindungi Hak Konstitusional Warga Negara.....	65
C. <i>Ratio Decidendi</i> Putusan MK Nomor: 138/PUU-VII/2009 Sebagai Dasar Kewenangan Menguji Perppu	69
BAB IV Model Pengujian Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang (<i>Judicial Review</i>) di Masa Yang Akan Datang	76
A. Penataan Kembali Sistem Pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi.....	83
BAB V Penutup	86
A. Kesimpulan	86
B. Saran	87
Daftar Pustaka.....	88
Lampiran.....	

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

DAFTAR TABEL

Tabel I. Dinamika Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Pada Tahun 1966 Sampai Dengan 2019.....	41
Tabel II. Daftar Perppu Rentang Tahun 2000 Sampai Dengan 2020	46
Tabel III. Penanganan Perppu Di Mahkamah Konstitusi Selama Tahun 2009–2020	77



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setelah amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang ketiga, tegas dinyatakan melalui rumusan yang terdapat pada ketentuan Pasal 1 Ayat (3) bahwa Indonesia merupakan negara hukum. Konsep negara hukum dalam Penjelasan UUD 1945 memiliki kekuatan yang mengikat sebagai norma hukum tertinggi dalam tata hukum nasional negara Indonesia.¹

Berbicara tentang negara hukum, terdapat 2 (dua) macam sistem hukum yang populer, yakni sistem Eropa Kontinental (*Rechtsstaat*) dan sistem Anglo Saxon (*Rule of Law*).² Indonesia merupakan negara hukum yang menganut tradisi hukum Eropa Kontinental dengan sistem *civil law* yang menganggap pentingnya keberadaan sebuah peraturan perundang-undangan secara tertulis atau "*statutory laws*" atau "*statutory legislations*". Kedudukan *statutory laws* lebih diutamakan dibandingkan dengan putusan hakim atau yurisprudensi.³

Perbedaan antara kedua sistem tersebut, terletak pada tumpuan strategi pembangunan hukumnya. Pada sistem *civil law* lebih menekankan akan

¹ Titik Triwulan T, *Restorasi Hukum Tata Negara; Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Depok: Kencana, 2017), 59.

² Ibid., 63. Sistem "*rule of law*" ini berkembang di negara-negara dengan sistem Anglo Saxon, seperti: Amerika Serikat, Inggris, dan negara-negara bekas jajahan Inggris yang sekarang masuk dalam istilah negara persemakmuran, semisal Malaysia, India, Hongkong, dan lainnya.

³ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), 1. Lutfil Ansori, *Legal Drafting; Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*, (Depok: Rajawali Pers, 2019), 7.

peranan dari lembaga legislatif dan eksekutif untuk membuat hukum-hukum tertulis, sedangkan pada sistem *common law* lebih menekankan pada lembaga yudisial untuk membuat hukum melalui vonis (putusan hakim) dengan cara menggali nilai-nilai keadilan yang hidup ditengah-tengah masyarakat.⁴

Bagir Manan menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan merupakan perwujudan dari hukum-hukum tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum di mana aturan tersebut berisi ketentuan-ketentuan tentang hak, kewajiban, fungsi, status, dan suatu tatanan.⁵

Lahirnya Undang-Undang (UU) No. 12 Tahun 2011⁶ tentang pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi dasar dan pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 sebagaimana yang telah diubah oleh UU No. 15 Tahun 2019⁷ Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Pasal tersebut memberikan legitimasi bahwa dalam setiap tindakan yang dilakukan oleh pejabat negara harus memiliki dasar hukum.

Anomali terhadap kondisi tersebut menimbulkan sebuah keharusan bahwa setiap tindakan yang dilakukan oleh pejabat negara harus memiliki legitimasi peraturan perundang-undangan yang jelas. Termasuk di dalamnya negara dalam kondisi darurat (*State of Emergency*). Meskipun negara dalam

⁴ Lutfil Ansori, *Legal Drafting; Teori...*, 6.

⁵ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan di Indonesia*, (Jakarta: Ind-Hill-Co, 1992), 3.

⁶ Lembaran Negara RI Tahun 2011 No. 82.

⁷ Lembaran Negara RI Tahun 2019 No. 183.

kondisi darurat, menurut hukum, akan inkonstitusional manakala pemerintah mengambil tindakan tanpa adanya dasar peraturan perundang-undangan. Misalnya dalam kondisi darurat yang mendesak, berdasarkan perintah konstitusi, pemerintah yang dalam hal ini adalah Presiden memiliki hak untuk menerbitkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu).

Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa kondisi atau keadaan darurat di Indonesia terbagi menjadi dua jenis (kondisi atau keadaan), yaitu:⁸

1. Keadaan bahaya, dan
2. Keadaan hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Masing-masing dari dua keadaan tersebut, diatur oleh UUD NRI Tahun 1945 dengan pasal yang berbeda, yakni Pasal 12 untuk point (1) dan Pasal 22 Ayat (1) untuk point (2).

Perbedaan diantara kedua ketentuan tersebut adalah: Pasal 12 mengatur mengenai kewenangan Presiden sebagai kepala negara (*Head of State*), sedangkan Pasal 22 berada dalam ranah (*domain*) pengaturan, yaitu berisi norma pengecualian atas fungsi kekuasaan legislatif.⁹

UUD NRI Tahun 1945 Pasal 22 Ayat (1) menegaskan bahwa Presiden memiliki hak untuk menetapkan/membentuk Perppu ketika negara dianggap sedang mengalami keadaan genting. Redaksi yang digunakan oleh UUD NRI Tahun 1945 ialah “*Dalam hal ihwal keadaan yang memaksa*”.¹⁰

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007), 205.

⁹ *Ibid.*, 206.

¹⁰ Lihat UUD NRI Tahun 1945, Pasal 22 ayat (1).

Pengaturan lebih lanjut mengenai keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 ditentukan dalam beberapa UU. Regulasi terakhir yang mengatur hal ini adalah UU (Prp) No. 23 Tahun 1959¹¹ yang mencabut UU No. 74 Tahun 1957 Tentang Pencabutan *Regeling Po De Staat Van Oorlog En Beleg* dan Penetapan Keadaan Bahaya.¹² Sebelum berlakunya UU No.74 Tahun 1957, UU pertama yang dibentuk untuk mengatur keadaan bahaya adalah UU No. 6 Tahun 1946 tentang Keadaan Bahaya.

Perppu merupakan instrumen hukum yang dibentuk oleh Presiden manakala Presiden menilai bahwa negara sedang mengalami keadaan tidak normal atau mengalami kegentingan, sehingga perlu adanya instrumen hukum yang cepat dan tepat untuk mengatasi keadaan tidak normal tersebut.

Pengaturan lebih lanjut mengenai keadaan kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, instrumen hukumnya ialah menggunakan Perppu.¹³ Menggunakan Perppu sebagai instrumen hukum ketika negara dalam keadaan mendesak, dikarenakan jika menggunakan proses legislasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pasti akan membutuhkan waktu yang cukup lama sedangkan menjaga keselamatan negara dari segala ancaman menjadi suatu keharusan, maka Presiden dengan penilaian subjektifnya dapat menetapkan suatu peraturan yang seharusnya dimuat dalam UU dibuat dalam bentuk Perppu.

¹¹ Lembaran Negara RI Tahun 1959 Nomor 67.

¹² Lembaran Negara RI Tahun 1957 Nomor 160.

¹³ Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Jilid I, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 215.

Perppu merupakan instrumen hukum yang konstitusional serta memiliki fungsi penting untuk menyelenggarakan kepastian hukum serta menjamin hak-hak konstitusi (hak konstitusional) warga negaranya.

Agar segala bentuk perbuatan pemerintah dalam menjalankan kegiatan pemerintahan tidak terjebak pada praktik otoritarian atau tidak melanggar hak konstitusional warga negaranya, maka pengujian peraturan perundang-undangan menjadi sangat penting dilakukan. Pengaturan pengujian Perppu sebagaimana diatur di dalam Pasal 22 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 merupakan wewenang DPR, sebagaimana dinyatakan “*peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut.*” Setelah Perppu disahkan oleh Presiden, Perppu harus diajukan untuk diuji di DPR agar dilakukan pembahasan pada persidangan yang berikutnya.¹⁴ Menurut penjelasan Pasal 52 Ayat (1) UU 12 Tahun 2011, yang dimaksud dengan “*persidangan yang berikut*” adalah masa sidang pertama DPR setelah Perppu ditetapkan. Selanjutnya Pasal 22 Ayat (3) menyebutkan “*Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut*”. Dapat disimpulkan bahwa dalam pengujian Perppu, DPR memiliki wewenang untuk mengujinya (*legislative review*).

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK RI) melalui putusannya No. 138/PUU-VII/2009¹⁵ menafsirkan secara luas terhadap Pasal 24C UUD 1945. Sebenarnya pasal 24C tersebut secara limitatif telah membatasi bahwa MK hanya berwenang menguji UU terhadap UUD NRI

¹⁴ Lihat UUD NRI Tahun 1945, Pasal 22 ayat (2). UU No. 12 Tahun 2011 sebagaimana yang telah diubah oleh UU No. 15 Tahun 2019 Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 52 (1).

¹⁵ Tentang Permohonan Pengujian Perppu No. 4 Tahun 2009.

Tahun 1945, namun melalui putusan MK No. 138/PUU-VII/2009, MK menafsirkan lebih luas kewenangan MK melakukan pengujian Perppu terhadap UUD (*judicial review*). Karena secara substansi, materi yang terdapat dalam Perppu adalah sama dan setingkat dengan materi yang terdapat dalam UU. Materi muatan Perppu adalah muatan UU, yang mempunyai daya berlaku sebagaimana dengan UU, dan mengikat sejak diundangkan.

Terdapatnya 2 (dua) lembaga negara, yaitu DPR (*political review* atau *legislative review*) dan MK (*judicial review*) yang sama-sama memiliki wewenang untuk menguji Perppu, menunjukkan telah terjadi dinamika ketatanegaraan mengenai kewenangan antar lembaga negara dalam menguji satu obyek yang sama. Ini akan berpotensi pada terjadinya kekacauan konstitusional, yaitu akan ada potensi sengketa yang ditimbulkan akibat adanya kewenangan pengujian Perppu oleh MK yang justru merubah nilai tekstual dari UUD. Potensi sengketa yang muncul adalah sengketa kewenangan menguji Perppu antara DPR dengan MK, serta potensi akan diabaikannya putusan MK atas pengujian konstitusionalitas Perppu terhadap UUD.¹⁶

Sejak Perppu menjadi objek kewenangan MK baik pengujian formil maupun materiil, tidak terdapat satu pun permohonan pengujian yang diperiksa sampai pada pokok perkara, melainkan selalu diputus dengan konklusi amar putusan bahwa "*permohonan tidak dapat diterima*" dikarenakan "*permohonan Pemohon telah kehilangan obyek*", karena objek

¹⁶ Pendapat Ibnu Sina Chandranegara yang dikutip oleh Lutfil Ansori, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, (Malang: Setara Press, 2018), 148.

Perppu yang sedang diuji di lembaga MK telah mendapat persetujuan dari DPR untuk menjadi UU.

Tentulah setiap warga negara yang mengajukan pengujian Perppu ke MK, dikarenakan ada hak konstitusionalnya yang merasa dirugikan dengan berlakunya Perppu tersebut. Padahal sebagaimana prinsip dalam menjaga supremasi konstitusi bahwa *“tidak boleh satu detik pun ada peraturan perundang-undangan yang berpotensi melanggar konstitusi tanpa bisa diluruskan atau diuji melalui pengujian yudisial.”*

Salah satu contoh putusan MK yang menolak permohonan pengujian Perppu, ialah permohonan atas pengujian “Perppu Covid”, yakni Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease (Covid-19) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perokonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan sebagai Perppu yang lahir ditengah-tengah kondisi negara mengalami pandemi Covid-19 (Virus Corona).

Sejak berlakunya Perppu tersebut, tidak lama kemudian terdapat pihak yang mengajukan permohonan pengujian Perppu No. 1 Tahun 2020 ke MK, sebagaimana dapat dilihat pada permohonan pengujian Perppu di MK yang telah teregister dengan perkara No. 23/PUU-XVIII/2020 dan 24/PUU-XVIII/2020. Permohonan pengujian tersebut, dikarenakan terdapat pihak yang menganggap hak konstitusionalnya dirugikan dengan berlakunya Perppu No. 1 Tahun 2020. Namun pada akhirnya, permohonan para pemohon pengujian konstitusionalitas Perppu No. 1 Tahun 2020 tidak dapat

diterima karena permohonan pemohon telah “kehilangan objek”, dengan konklusi karena objek Perppu telah menjadi UU.

Perppu sebagai instrumen hukum darurat yang lahir dalam keadaan tidak normal, maka semestinya pengujiannya tidak bisa dipersamakan dengan peraturan perundang-undangan dalam keadaan normal. Pada hakikatnya dapat dikatakan bahwa Perppu merupakan peraturan perundang-undangan khusus yang latar belakang pembentukannya hingga mekanisme pengujiannya mempunyai perlakuan khusus (*extra ordinary order*). Namun praktik yang terjadi hingga saat ini, pengujian Perppu masih dalam keadaan normal sama dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Hal ini dapat dilihat pada pengaturan pengujian Perppu terhadap UUD masih menggunakan Hukum Acara MK¹⁷ yang dipersamakan dengan pengujian UU terhadap UUD.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk lebih mendalam melakukan telaah ilmiah melalui tesis dengan judul “Penataan Kembali Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (*Judicial Review*) dalam Sistem Hukum di Indonesia”.

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka peneliti mengidentifikasi munculnya beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Dualisme pengujian Perppu, yakni di MK melalui *judicial review* dan DPR melalui *political review/ legislative review*.

¹⁷ Mahkamah Konstitusi RI, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Cet. II, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2019).

2. Perppu yang lahir dalam keadaan tidak normal, namun pengujiannya dipersamakan dengan peraturan perundang-undangan lainnya dalam kondisi normal.
3. Konsep kehilangan objek dalam pengujian peraturan perundang-undangan.
4. Parameter keadaan darurat atau hal ihwal kegentingan yang memaksa (*relevance and urgency*).
5. Pemberian tenggang waktu pada proses pengujian Perppu di Mahkamah Konstitusi.

C. Rumusan Masalah

1. Apa pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) pemberian kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian Perppu?
2. Bagaimana desain model pengujian Perppu (*judicial review*) dimasa yang akan datang perspektif *ius constituendum*?

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisa pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) pemberian kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian Perppu.
2. Untuk mengembangkan desain model pengujian Perppu (*judicial review*) dimasa yang akan datang perspektif *ius constituendum*.

E. Kegunaan Penelitian

Terdapat 2 (dua) aspek yang ingin dicapai dalam penelitian tesis ini, yakni:

1. Secara teoritis

Peneliti sangat berharap hasil dari penelitian ini dapat turut memberikan kontribusi dalam aspek teoritis terhadap pengembangan ilmu pengetahuan dan pemahaman dalam bidang hukum tata negara berkaitan dengan sistem Pengujian Perppu sebagai salah satu aturan hukum dalam sistem hukum di Indonesia.

2. Secara praktis

Selain daripada dari aspek teoritis, penelitian ini diharapkan bisa menjadi salah satu bahan masukan dalam rangka penataan sistem Pengujian Perppu dalam sistem hukum di Indonesia. Bagi Mahkamah Konstitusi, hasil penelitian ini dapat dijadikan salah satu bahan referensi atau pertimbangan apabila suatu saat terjadi penataan terhadap sistem pengujian Perppu.

F. Kerangka Teoretik

1. Konsep Negara Hukum

Istilah negara hukum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia secara tegas dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yakni “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Pasal tersebut merupakan buah pemikiran dari para pendiri bangsa (*founding fathers*) melalui amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang ketiga setelah adanya perdebatan panjang.

Merujuk kepada konsepsi negara hukum, terdapat dua konsep negara hukum yang berkembang, yaitu negara hukum dengan tradisi Eropa Kontinental atau *Rechtsstaat* dan negara hukum dengan tradisi Anglo Saxon atau *Rule of Law*.¹⁸ Istilah *rechtsstaat* banyak dianut dinegara-negara Eropa Kontinental yang bertumpu pada sistem *civil law*, sedangkan negara-negara Anglo Saxon merupakan negara yang menganut sistem hukum *common law*. Kemudian sistem hukum *civil law* ini memiliki karakteristik administratif yaitu menitikberatkan pada administrasi, sedangkan *common law* adalah *judicial* yaitu sistem hukum yang menitikberatkan pada aktifitas yudisial.¹⁹

Secara terminologis, istilah negara hukum dalam UUD 1945 itu tidak merujuk secara khusus pada salah satu konsep utama dalam tradisi hukum Barat, baik *rechtsstaat* maupun *rule of law*. Artinya istilah tersebut merupakan konsep yang relatif “netral” yang membuka ruang berbagai penafsiran sesuai dengan paradigma dan realitas negara Indonesia.²⁰

Istilah *rechtsstaat* mulai populer di Eropa semenjak abad 19, kendati sebenarnya pemikiran tentang itu sudah lama adanya. Sedangkan istilah *the rule of law* mulai populer seiring terbitnya karya Albert Venn

¹⁸ Lutfil Ansori, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, (Malang: Setara Press, 2018), 69.

¹⁹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), 72.

²⁰ Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara...*, 60.

Dicey di tahun 1885 yang berjudul “*Introduction to the study of the constitution*”.²¹

Friedrich Julius Stahl mengemukakan unsur-unsur negara hukum dengan istilah *rechtstaat* sebagai berikut:

- a. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- b. Untuk mewujudkan perlindungan hak asasi, maka penyelenggaraan negara harus berdasar pada teori “*Trias Politica*”;
- c. Dalam menjalankan tugas dan fungsi pada pemerintahan, berdasar atas UU atau konstitusi (*wetmatig bestuur*);
- d. Manakala dalam menjalankan tugas dan fungsinya berdasar konstitusi pemerintah masih melanggar hak asasi, maka penyelesaiannya ada pada pengadilan administrasi.²²

Sedangkan terkait negara hukum dengan istilah *the rule of law*, A.V. Dicey memberikan pandangan sebagai berikut:

- a. “*Supremation of law*”, supremasi hukum. yaitu tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum apabila melanggar hukum;
- b. “*Equality before the law*”, kedudukan yang sama di depan hukum baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat;
- c. Dijaminnya hak-hak konstitusional warga negara oleh undang-undang.²³

²¹ Philipus M. Hadjon, *Ide Negara Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, dalam Anwar C., *Teori dan Hukum Konstitusi; Paradigma Kedaulatan Dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan), Implikasi dan Implementasinya Pada Lembaga Negara*, (Malang: Intrans Publishing, 2011), 47.

²² Padmo Wahyono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Hill Co., 1989), 151.

Walaupun terdapat perbedaan antara kedua konsep ini, namun pada prinsipnya kedua konsep tersebut berkenaan dengan perlindungan terhadap hak-hak dasar atau hak konstitusional.

Selain konsep negara hukum *rule of law* dan *recht staat* sebagaimana diuraikan di atas, Indonesia menamai konsep negara hukumnya dengan istilah negara hukum Pancasila. Sebenarnya pengenalan teori negara hukum Pancasila bukanlah suatu hal yang baru, melainkan merupakan upaya klasifikasi dari sistem-sistem hukum yang sudah ada dan menterjemahkan melalui nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila sebagai pandangan hidup berbangsa dan bernegara.²⁴

Sedangkan doktrin negara hukum menurut Sir Ivor Jennings, mengandung beberapa komponen: (a) bahwa negara secara keseluruhan harus diatur oleh hukum; (b) adanya pemisahan kekuasaan dengan maksud mencegah kediktatoran. Maka persyaratan mendasar harus terkandung dalam negara hukum, yaitu: persamaan di hadapan hukum, kekuasaan polisi dibatasi secara jelas, ketentuan-ketentuan umum yang jelas yang digunakan oleh pengadilan dalam mengadili, tidak adanya ketentuan yang bersifat retrospektif dalam undang-undang pidana; (c)

²³ E.C.S Wade & G. Godfrey, *Constitutional Law: An Outline of The Law and Practice of The Citizen and the Including Central and Local Government, the Citizen and the State and Administrative Law*, (London: Longmans, 1965), 50-51.

²⁴ Moh. Bagus, Kedudukan Warga Negara Asing (WNA) sebagai Pemohon dalam Perkara Pengujian UU Terhadap UUD di Mahkamah Konstitusi, (Pascasarjana-UIN Sunan Ampel Surabaya, 2020), 13.

adanya prinsip persamaan (*equality*); dan (d) mengandung gagasan tentang negara kemerdekaan atau kebebasan (*liberty*).²⁵

Menurut Franz Magnis-Suseno, terdapat 4 (empat) syarat dalam gagasan sebuah negara hukum yang saling memiliki kerkaitan antara satu dengan yang lain, yakni: (a) adanya legalitas bahwa pemerintah dalam setiap tindakannya semata-mata berdasarkan aturan hukum yang berlaku; (b) adanya kemandirian kebebasan dan juga kemandirian kekuasaan kehakiman terutama dalam penyelenggaraan fungsinya untuk pengakan hukum dan keadilan; (c) adanya jaminan yang pasti atas perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; dan (d) adanya pemerintahan yang berdasarkan sistem konstitusi.²⁶

Pemikiran-pemikiran tentang negara hukum hingga saat ini terus berkembang menyesuaikan perkembangan sosial dalam dinamika ketatanegaraan yang terjadi. Guru Besar Hukum Tata Negara, Prof. Titik Triwulan Tutik memberikan penegasan terhadap konsep negara hukum, yang meliputi: (a) Adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara. (b) Adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka; (c) Adanya peradilan tata usaha/ administrasi negara.²⁷

Prof. Jimly Asshiddiqie telah mengembangkan prinsip-prinsip pokok yang harus dimiliki oleh negara di zaman sekarang sehingga dapat disebut sebagai negara hukum (baik *rule of law* ataupun *rechtstaat*)

²⁵ Sir Ivor Jennings, *The Law and the Constitution*, Fifth Edition, (United Kingdom: Trinity Hall Cambridge, 1959), 49. Dalam I.D.G Palguna, *Mahkamah Konstitusi: Dasar Pemikiran, Kewenangan, dan Perbandingan dengan Negara Lain*, (Jakarta: Konpress, 2018), 29.

²⁶ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Cet. VI, (Jakarta: Gramedia, 1989), 27.

²⁷ Titik Triwulan Tutik, *Restorasi...*, 16.

sebagai berikut: (1) Supermasi hukum atau *supremacy of law*; (2) Persamaan dalam hukum atau *equality before the law*; (3) Asas legalitas atau *due process of law*; (4) Pembatasan terhadap kekuasaan; (5) Organ-organ eksekutif yang independen; (6) Peradilan yang bebas dan tidak memihak; (7) Peradilan tata usaha negara (PTUN); (8) Peradilan Tata Negara (*constitutional court*); (9) Perlindungan terhadap hak asasi manusia; (10) Bersifat demokratis (*demokratische rechtsstaat*); (11) Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*); (12) Transparansi dan kontrol sosial (*transparency and social control*).²⁸

Dari dua belas prinsip pokok negara hukum menurut Jimly Asshiddiqie di atas, tujuh diantaranya merupakan elaborasi dari konsep negara hukum. Kelima poin tersebut ialah poin nomor 5, 8, 10, 11 dan 12.

Dari semua uraian di atas terlihat bahwa pengaturan terkait hak-hak asasi manusia menjadi pilar yang teramat penting, baik negara dalam tradisi hukum *rechtsstaat* maupun tradisi *rule of law*. Hak asasi manusia menjadi elemen penting yang sifatnya pokok dan melekat yang harus dijamin dalam konsepsi negara hukum. Oleh karena itu, perlindungan atas hak-hak asasi manusia menjadi mutlak adanya dalam negara hukum dan perlindungan tersebut harus dituangkan dalam suatu konstitusi.

Dalam konteks konstitusi di Indonesia, pengaturan terkait hak asasi manusia, secara rigid termuat dalam Bab XA mulai dari Pasal 28A

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: MK-RI dan Pusat Studi HTN FH UI, 2004), 124-130.

sampai 28J UUD NRI Tahun 1945. Dengan adanya rumusan hak asasi manusia dalam UUD NRI Tahun 1945, maka secara konstitusional hak asasi setiap warga negara dan penduduk Indonesia telah dijamin.²⁹

Selain dari kedua konsep yang telah diurai di atas, terdapat konsep negara hukum dengan istilah negara hukum Pancasila. Yaitu merupakan konsep negara hukum yang diterapkan dan berkembang di Indonesia yang didasarkan pada sistem hukum Pancasila. Dengan kata lain, konsep negara hukum Indonesia memiliki ciri khas yang terdapat pada falsafah bangsa dan negara Indonesia, yaitu falsafah Pancasila.

Menurut Philipus M. Hadjon, karakteristik negara hukum Pancasila tampak pada unsur-unsur yang ada dalam negara Indonesia, yaitu:³⁰

- a. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan.
- b. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara.
- c. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir.
- d. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Bahwa esensi dari negara hukum yang berkonstitusi diantaranya ialah memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Maka, konstitusi harus memberikan perlindungan hukum guna menjamin hak konstitusional warga negaranya. Atas dasar ini kemudian dibentuklah

²⁹ Ibid., 779.

³⁰ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), 90.

lembaga Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia sebagai penegakan terhadap prinsip negara hukum serta lembaga yang memiliki kewenangan untuk memberikan perlindungan hak asasi (hak konstitusional) yang dijamin oleh konstitusi dengan menguji konstitusionalitas suatu UU terhadap konstitusi atau UUD.

2. Konsep Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara

Dalam perkembangan prinsip-prinsip negara hukum, terdapat dua isu pokok yang senantiasa menjadi pembahasan, yaitu tentang pembatasan kekuasaan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Perlindungan terhadap hak warga negara sebagai manusia merupakan kepentingan yang paling mendasar karena UUD atau konstitusi telah mengaturnya. Perlindungan terhadap hak asasi manusia yang dituangkan ke dalam suatu bentuk peraturan perundang-undangan haruslah sejalan dengan ketentuan yang telah termuat dalam konstitusi.³¹

Negara pada dasarnya merupakan suatu organisasi kekuasaan. Kekuasaan selalu memiliki kecenderungan untuk disalahgunakan, maka untuk menghindari penyalagunaan kekuasaan dan kesewenang-wenangan oleh negara haruslah dibatasi melalui Konstitusi. Karena sebagai hukum yang sangat fundamental, konstitusi menjadi dasar pemikiran tentang pengujian konstitusionalitas suatu undang-undang.

Pengertian konstitusi sebagaimana yang disampaikan oleh para ahli cenderung memiliki arti yang relatif sama, yakni bahwa konstitusi itu

³¹ Achmad Edi Subiyanto, "Perlindungan Hak Konstitusional Melalui Pengaduan Konstitusional", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 8, No. 5, (Okt 2011), 708.

dibuat dalam rangka untuk mengatur pembagian kekuasaan dan pembatasan kekuasaan di dalam sebuah negara, mengatur perlindungan konstitusional HAM, serta mengatur hubungan antara penguasa dengan rakyatnya.³² Tugas terutama penguasa berdasarkan konstitusi itu untuk melindungi hak-hak dan kebebasan mendasar warga negaranya. Ketika hak-hak dasar demikian telah dijamin oleh konstitusi, maka hak tersebut menjadi hak-hak konstitusional. Oleh karenanya, salah satu fungsi utama konstitusi adalah untuk melindungi dan menjaga hak-hak serta kebebasan-kebebasan (hak konstitusional) para warga negaranya.

J. Th. J van den Berg berpendapat tentang pengertian konstitusi, dia merumuskan bahwa konstitusi adalah: “semua ketentuan-ketentuan hukum dan norma-norma hukum yang memberikan bentuk kepada pemerintahan negara, mengatur hubungan antara penguasa negara dengan warga negaranya serta mengakui beberapa hak-hak dasar dari warga.”³³ Sedangkan Sri Soemantri memberikan pandangan tentang materi konstitusi atau undang-undang dasar mencakup tiga hal yang mendasar, yaitu:³⁴

- a. Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia serta warganya;
- b. Adanya susunan ketatanegaraan negara yang bersifat fundamental;
- dan
- c. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental.

³² Anwar C., *Teori dan Hukum Konstitusi...*, 61.

³³ *Ibid.*, 61.

³⁴ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumnus, 1992), 51.

Kemudian berkaitan dengan kedudukan dan fungsi konstitusi, Komisi Konstitusi memberi kesimpulan sebagai berikut:³⁵

- a. Konstitusi memiliki fungsi sebagai dokumen nasional yang mengandung perjanjian luhur yang di dalamnya berisi kesepakatan-kesepakatan tentang hukum, pendidikan, politik, kebudayaan, kesejahteraan, ekonomi, serta aspek fundamental yang menjadi tujuan utama negara.
- b. Konstitusi sebagai piagam kelahiran negara baru atau “*a birth certificate of new state*”.
- c. Konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi.
- d. Konstitusi sebagai lambang persatuan dan identitas nasional.
- e. Konstitusi sebagai alat untuk mebatasi kekuasaan.
- f. Konstitusi sebagai pelindung HAM dan kebebasan warga negara.

Sedangkan fungsi UUD NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi, Bagir Manan berpendapat:³⁶

- a. Merupakan cerminan dari keadaan masyarakat;
- b. Merupakan pedoman mengenai tujuan negara;
- c. Merupakan pembatasan kekuasaan penguasa;
- d. Merupakan perlindungan warga negara;
- e. Merupakan dasar dari segala peraturan perundang-undangan dalam negara. UUD 1945 merupakan *Basic Law/ fundamental law* negara Republik Indonesia.

³⁵ MPR, *Buku I: Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan UUD NRI Tahun 1945*, (Jakarta: 2004), 12-13.

³⁶ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1993), 71.

Bahwa konstitusi memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan hak-hak kebebasan warga negara. Hal tersebut merupakan pengejawantahan dari suatu negara hukum dengan ciri-ciri *equality before the law*, *non diskriminatif* dan keadilan hukum (*legal justice*) dan keadilan moralitas (*social and moral justice*).

Pengaturan tentang adanya jaminan hak asasi dalam konstitusi menjadikan negara mempunyai kewajiban hukum konstitusional untuk melindungi, menghormati, dan memajukan hak-hak tersebut.

Pengujian konstitusionalitas suatu undang-undang atau peraturan pemerintah pengganti undang-undang (*judicial review*) terhadap UUD yang menjadi kewenangan dari MK dapat dilihat sebagai upaya melindungi hak asasi dan hak konstitusional warga negara sebagaimana yang telah dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945 agar tidak dilanggar oleh ketentuan undang-undang.

Jika suatu undang-undang telah melanggar hak konstitusional warga negara, maka dapat dipastikan tindakan penyelenggara negara atau pemerintah yang dilakukan berdasarkan ketentuan tersebut juga akan melanggar hak konstitusional warga negara. Oleh karena itu, kewenangan untuk melakukan *judicial review* sekaligus mencegah agar tidak ada tindakan penyelenggara negara yang melanggar hak konstitusional warga negara.

Agar konstitusi benar-benar menjadi hukum tertinggi, maka ketentuan-ketentuan dasar konstitusional yang menjadi materi muatannya harus dilaksanakan melalui peraturan perundang-undangan

di bawah konstitusi. Peraturan perundang-undangan, baik yang dibuat oleh legislatif maupun peraturan pelaksana yang dibuat oleh eksekutif tidak boleh bertentangan dengan konstitusi itu sendiri. Sehingga, menjadi penting kehadiran sebuah lembaga peradilan untuk mengawal konstitusi dalam penegakan hukum di Indonesia, yaitu Mahkamah Konstitusi (MK).

Keberadaan MK untuk melindungi hak-hak konstitusional dari berlakunya undang-undang yang bertentangan dengan UUD. Pembentukan MK atas dasar pemikiran bahwa UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan dasar negara harus dijaga dan dikawal secara konsisten. Oleh karena itu, dengan tegas dapat dikatakan bahwa MK merupakan lembaga yang dibentuk untuk menyanggah peran sebagai Pengawal (*the guardian*), Pelindung (*the protector*), dan Penafsir (*the Interpreter*) konstitusi sebagai hukum yang tertinggi dalam negara yang menganut paham demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*).³⁷

Menurut Jimly Asshiddiqie, posisi pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 menjadi penting dan strategis, karena dua hal, yaitu:

- a. Untuk menjamin berfungsinya sistem demokrasi dalam hubungannya dengan perimbangan peran antara cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 44.

b. Untuk melindungi setiap warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga negara yang merugikan hak-hak fundamental warga negara yang dijamin konstitusi.³⁸

Selanjutnya, apabila terdapat warga negara yang merasa hak-haknya dilanggar karena berlakunya suatu undang-undang, maka berarti tindakan penyelenggara negara (pemerintahan) telah melanggar hak konstitusional warga negara. Sehingga kehadiran MK yang diberikan kewenangan untuk melakukan *judicial review* merupakan upaya untuk melindungi hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara sebagaimana yang telah dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945.

3. Konsep Pengujian Peraturan Perundang-undangan

Istilah pengujian atau hak uji merupakan terjemahan dari istilah dalam bahasa asing, yakni istilah dari Bahasa Belanda *toetsingrecht* dan istilah Bahasa Inggris *judicial review*.³⁹ Sedangkan pengertian Peraturan Perundang-undangan menurut UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ialah 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.⁴⁰

Sebagian pakar membedakan mengenai penggunaan istilah *review*, yaitu antara “*judicial review*”, “*toetsingrecht*”, dan “*constitutional*

³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme...*, 10-11.

³⁹ Sirajudin, Fatkhurrohman, Zurkarnain, *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Malang: Setara Press, 2015), 213.

⁴⁰ UU No. 12 Tahun 2011, Pasal 1 Ayat (2).

review". Istilah "*toetsingrecht*" secara etimologi adalah hak uji, yaitu digunakan untuk untuk melakukan pengujian terhadap sebuah perundang-undangan secara umum. Sehingga *toetsingrecht* dapat difahami sebagai proses uji sebuah perundang-undangan oleh lembaga legislatif atau "*legislative review*", eksekutif atau "*executive review*", maupun oleh lembaga yudikatif atau "*judicial review*". Sedangkan istilah *judicial review* terbatas penggunaannya hanya pada proses pengujian perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga peradilan atau yudisia006C.⁴¹

Istilah *toetsingrecht* berasal dari Eropa Kontinental, sehingga orientasinya adalah kepada Belanda, sedangkan orientasi *judicial review* ialah kepada Amerika Serikat. Walaupun tujuannya sama, namun dalam perkembangannya apa yang dilaksanakan oleh Negara-negara eropa yang menganut sistem *civil law* berbeda dengan negara yang menganut sistem *common law*.

Menurut Bagir Manan, untuk menjaga agar kaidah-kaidah konstitusi yang termuat dalam UUD NRI Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan konstitusional lainnya tidak dilanggar (baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun dalam bentuk bentuk tindakan-tindakan pemerintah lainnya), perlu ada badan serta tata cara mengawasinya. Dalam literatur yang ada, terdapat tiga kategori besar pengujian peraturan perundang-undangan, yaitu: (1) Pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*), (2) Pengujian oleh badan yang

⁴¹ Muchamad Ali S, "Toetsingsrecht", "Judicial Review", "Constitutional Review", *Majalah Konstitusi-Berita Mahkamah Konstitusi*, No.14 Jan-Feb 2006, 47.

sifatnya politik (*political review*), dan (3) Pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*).⁴²

Jimly Asshiddiqie membagi 2 (dua) jenis *judicial review*, yaitu: “*concreate norm review*”, dan “*abstract norm review*”. *Concreate norm review* dapat berupa; (a) pengujian terhadap norma konkrit terhadap keputusan-keputusan penyelenggara negara yang bersifat administratif (*beshikking*), seperti dalam PTUN; (b) pengujian terhadap norma konkrit peradilan tingkat pertama oleh peradilan tingkat banding, pengujian putusan tingkat banding oleh peradilan tingkat kasasi serta pengujian putusan peradilan tingkat kasasi oleh Mahkamah Agung (MA).⁴³

Sedangkan *judicial review* pada jenis yang kedua yaitu *abstract norm review* ialah kewenangan untuk melakukan pengujian produk perundang-undangan yang menjadi tugas dari Mahkamah Konstitusi (MK). Namun sebagian kewenangan untuk menguji *abstract norm review* ini masih diserahkan kepada Mahkamah Agung berupa kewenangan pengujian produk perundang-undangan di bawah undang-undang.

Terdapat dua jenis *judicial review*, yaitu *formiil judicial review* dan *materiil judicial review*. Menurut Sri Soemantri, jika pengujian itu dilakukan terhadap isi undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya, maka dinamakan sebagai hak menguji material (*material law*). Sedangkan jika pengujian itu dilakukan terhadap

⁴² Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), 73.

⁴³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia-Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007), 590.

prosedur pembentukannya, maka disebut hak menguji formal (*formal law*).⁴⁴

Berkenaan dengan pengujian formil, Jimly menjelaskan bahwa pengujian formil tidak hanya menyangkut proses pembentukan undang-undang dalam arti sempit, melainkan mencakup juga pengujian mengenai aspek-aspek bentuk undang-undang itu, bahkan mengenai pemberlakuan undang-undang, yang tidak lagi tergolong sebagai bagian dari proses pembentukan undang-undang.⁴⁵ Lebih lanjut, kriteria yang dapat dipakai untuk menilai konstiusionalitas suatu undang-undang dari segi formalnya (*formele toetsing*) adalah sejauhmana undang-undang itu ditetapkan dalam bentuk yang tepat (*appropriate institution*), oleh instansi yang tepat, dan menurut prosedur yang tepat (*appropriate procedure*).

Terhadap macam-macam bentuk kontrol norma (*control norm*) di atas dapat dilakukan pengawasan atau kontrol terhadap norma hukum itu yakni melalui mekanisme kontrol norma hukum (*legal norm control mechanism*). Pengawasan terhadap segala norma hukum itu dapat dilakukan melalui pengawasan atau pengendalian politik, pengendalian administratif, atau melalui kontrol hukum (*judisial*). Sedangkan kontrol politik dilakukan oleh lembaga politik yang disebut sebagai *legislative control* atau *legislative review*.

⁴⁴ Sri Soemantri M., *Hak Menguji Materiil di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1982), 6-11.

⁴⁵ Jimly Ashiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Cet. II, (Jakarta: MKRI, 2006), 62-63.

Bahwa hak menguji merupakan pranata yang berkaitan erat dengan konsep hukum dasar (*fundamental law*) dan hukum derajat tinggi (*supreme law*). *Judicial review* memiliki tujuan sebagai upaya perlindungan terhadap konstitusi dari pelanggaran ataupun penyimpangan yang kemungkinan dilakukan oleh lembaga legislatif atau tindakan eksekutif. Dengan kata lain, pengujian ini diperlukan untuk mempertahankan prinsip supremasi konstitusi. *Judicial review* ini dipandang sebagai sebuah kebutuhan dan menjadi salah satu cara yang efektif untuk menjamin keutuhan UUD serta tertib hukum pada suatu negara.⁴⁶ Terkait perlindungan hak warga negara, *judicial review* juga dipandang sebagai mekanisme kontrol hukum untuk menjamin hak-hak konstitusional setiap warga negara dari berlakunya sebuah undang-undang yang bertentangan dengan UUD. *Judicial review* adalah instrumen untuk menegakkan konstitusi yang selalu berkembang secara alami diberbagai negara.⁴⁷

Dari uraian di atas dapat difahami bahwa mekanisme *judicial review* ini sebagai strategi bagi negara hukum modern untuk mengendalikan dan mengimbangi (*check and balance*) kecenderungan pemegang kekuasaan oleh para pejabat pemerintahan agar tidak dengan mudah melakukan kesewenang-wenangan.

⁴⁶ Siti Fatimah, *Praktik Judicial Review di Indonesia*, (Yogyakarta: Pilar Media, 2005), 100.

⁴⁷ Leonard W. Levy, *Judicial Review: Sejarah kelahiran, Wewenang, dan Fungsinya dalam Negara demokrasi*, Penerjemah: Eni Purwaningsih (Bandung: Nusamedia, 2005), 7.

G. Penelitian Terdahulu

1. Penelitian berupa tesis oleh Syofyan Hadi, Fakultas Hukum Unair Surabaya, dengan judul Pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi. Secara singkat, dalam penelitian tersebut mengurai karakteristik Perpu sebagai peraturan perundang-undangan serta menakar kekonstitusionalitasan kewenangan MK dalam pengujian Perpu.
2. Penelitian berupa tesis yang dilakukan oleh Hardyanto, Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta dengan judul *Judicial Review* Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) oleh Mahkamah Konstitusi. Penekanan pada penelitian ini mengkaji wewenang Mahkamah Konstitusi dalam melakukan *judicial review* terhadap Perppu serta mengkaji implikasi hukum apabila Mahkamah Konstitusi melakukan *judicial review* terhadap Perppu.
3. Penelitian berupa jurnal yang dilakukan oleh Iskandar Muda, Program Ilmu Doktor Universitas Trisakti Jakarta dengan judul Fenomena *Two in One* Pengujian Perppu. Penelitian ini mengurai tentang fenomena dua lembaga tinggi negara yaitu DPR dan MK, yang keduanya sama-sama memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap satu objek yang sama yaitu Perppu (*judicial review* dan *legislative review*).

Setidaknya terdapat beberapa persamaan dan perbedaan antara penelitian yang dilakukan oleh peneliti dengan beberapa penelitian terdahulu. Peneliti dalam tesis ini menguraikan pertimbangan hukum “*ratio decidendi*” yang terdapat dalam putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 sebagai basis dasar dalam penelitian ini. Uraian tersebut

telah banyak ditemukan dalam karya-karya hukum, salah satunya ialah *literature review* di atas.

Namun terdapat beberapa perbedaan antara penelitian yang peneliti lakukan dengan beberapa penelitian yang telah ada. *Pertama*, dalam penelitian ini peneliti mencoba untuk menguraikan secara komprehensif problematika-problematika pengujian Perppu di Indonesia. *Kedua*, dalam memberikan uraian tersebut, peneliti juga mensuguhkan beberapa bahan hukum tentang jumlah Perppu yang diajukan di Mahkamah Konstitusi dengan putusan “*tidak dapat diterima karena kehilangan objek*”. *Ketiga*, sebagai bentuk *ius constituendum* peneliti juga mendeskripsikan bentuk ideal pengujian Perppu di Indonesia untuk masa mendatang.

H. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian dan pendekatan

a. Jenis Penelitian

Sesuai dengan latar belakang dan tujuannya, penelitian dalam Tesis ini adalah penelitian hukum normatif (dogmatik) yang bertujuan untuk memberikan gambaran tentang problematika yang terjadi pada praktik *judicial review* atas pengujian Perppu saat ini. Karakteristik penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal acapkali dikonsepsikan sebagai apa yang telah tertulis dalam sebuah peraturan perundang-undangan atau hukum dikonsepsikan sebagai norma atau

kaidah,⁴⁸ yaitu penelitian yang didasarkan pada penelitian kepustakaan guna memperoleh bahan sekunder di bidang hukum.

b. Pendekatan

Dalam tesis ini, peneliti menggunakan 3 (tiga) pendekatan, yakni:

- 1) Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*); pendekatan ini dilakukan dengan cara menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang diteliti. Kemudian hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi.⁴⁹
- 2) Pendekatan kasus (*case approach*); pendekatan ini dilakukan dengan cara menelaah kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap (*final and binding*).⁵⁰
- 3) Pendekatan konseptual (*conceptual approach*); pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.⁵¹ Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.

Selanjutnya melalui pemahaman dan analisis yang tajam terhadap obyek kajian, pada akhirnya dapat dirumuskan sebuah argumentasi

⁴⁸ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Cet. VI, (Jakarta: Grafindo Persada, 2012), 188.

⁴⁹ Peter Mahmud M, *Penelitian Hukum*, Ed., Rev., (Jakarta: Kencana, 2005), 133.

⁵⁰ *Ibid.*, 134.

⁵¹ *Ibid.*, 135-136.

hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang terjadi sehingga kemudian dapat bermanfaat bagi peneliti sendiri serta peneliti lain dan juga dapat bermanfaat bagi pengembangan hukum tata negara, khususnya masalah pengujian (*judicial review*) Perppu.

2. Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan pada penelitian ini bersumber dari hasil studi literatur atau kepustakaan,⁵² yang meliputi bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.

a. Bahan Hukum Primer (*primary sources or authorities*)

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Seperti peraturan perundang-undangan, catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan serta putusan-putusan hakim.⁵³ Ada beberapa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang digunakan oleh peneliti, diantaranya:

1. Norma atau kaidah dasar, yaitu pembukaan Undang-Undang Dasar Negara 1945 (Pancasila).

2. Peraturan dasar, yaitu pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara 1945.

3. Peraturan perundang-undangan:

a. Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

⁵² Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakdi, 2004), 81-84. Lihat Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, (Mataram: Mataram University Press, 2020), 65.

⁵³ Peter Mahmud M, *Penelitian Hukum*, Ed., Rev., (Jakarta: Kencana, 2005), 181.

- b. Undang-undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-undang tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
 - c. Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
4. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 138/PUU-VII/2009 tentang Permohonan 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 terhadap UUD NRI Tahun 1945.
- b. Bahan Hukum Sekunder (*secondary sources or authorities*)

Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.⁵⁴ Dalam hal ini, yang peneliti gunakan sebagai bahan sekunder meliputi buku-buku teks seputar hukum, jurnal-jurnal hukum, dan juga komentar-komentar atas putusan pengadilan yang berkaitan dengan pengujian Perppu. Kegunaan bahan hukum sekunder adalah dapat membantu peneliti untuk menganalisis dan memahami bahan hukum primer.

3. Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Sebagai penelitian yang bertumpu pada studi kepustakaan, pengumpulan bahan hukum dengan cara menggunakan teknik studi dokumen (*documenter*) dan dilakukan dengan menggunakan sistem kartu

⁵⁴ Ibid., 181.

(*card sistem*), kemudian diinventarisir dan dikelompokkan (klasifikasi) sesuai dengan masing-masing rumusan masalah.

Bahan-bahan hukum mempunyai relevansi dengan pokok permasalahan yang telah terkumpul dan terhimpun dari berbagai telaah arsip atau diinventarisasi. Selanjutnya bahan tersebut disistemisasi (dilakukan identifikasi dan pengklasifikasian) dengan menggunakan cara sistem kartu catatan, yang terdiri dari; kartu abstrak, kartu kutipan dan kartu analisis (atau disederhanakan dengan satu kartu catatan) yang kemudian dijadikan alat dalam proses pemecahan masalah hukum "*legal problem solving*".⁵⁵

4. Teknik Analisis Bahan Hukum

Melakukan suatu analisis bahan hukum memiliki tujuan untuk menilai aturan hukum "*das sollen*" dan fakta hukum "*das sein*" dengan menggunakan kacamata ilmu hukum. Pada penelitian hukum normatif, analisis bahan hukum pada hakikatnya merupakan kegiatan untuk melakukan sistematika terhadap bahan hukum tertulis. Sistematisasi ini berarti membuat pengklasifikasian terhadap bahan-bahan tertulis tersebut untuk memudahkan analisis dan membuat konstruksi hukum.

Tahapan-tahapan yang dilakukan dalam analisis data meliputi:

- a. Mencari dan memilih pasal-pasal yang berisi kaidah atau norma hukum yang mengatur tentang proses pembentukan peraturan perundang-undangan, beserta mekanisme pengujiannya.

⁵⁵ Philipus M. Hadjon, *Merancang dan Menulis Penelitian Hukum Normatif, Teori dan Filsafat*, (Jakarta: FH Unair), 6. Lihat Titik Triwulan Tutik, "Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dalam Sistem Pemilu Menurut Undang-Undang Dasar" (Tesis—Universitas Airlangga Surabaya, 2005), 27.

- b. Membuatkan sistematika hasil dari pasal-pasal yang telah dipilih tersebut sehingga menghasilkan klasifikasi tertentu.
- c. Bahan-bahan hukum yang telah tersistematika yang berupa peraturan perundang-undangan ini kemudian dilakukan analisis.

Secara sederhananya, semua bahan yang telah diperoleh, yang meliputi bahan hukum primer maupun sekunder dilakukan analisis secara utuh sehingga menghasilkan argumentasi yang sistematis dan aktual.

I. Sistematika Pembahasan

Secara umum, sistematika penelitian dibuat untuk memberikan gambaran umum yang singkat tentang bagaimana penelitian dilakukan dan dituangkan dalam beberapa bab penelitian. Hal ini penting agar memudahkan pembaca dalam memahami alur penelitian yang dilakukan. Sehingga hasil akhir yang hendak diwujudkan ialah agar terdapat suatu pemahaman secara komprehensif dari penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti.

Adapun sistematika pembahasan yang terdapat pada tesis ini terdapat 5 (lima) bab, yakni:

1. BAB I

Bab I dimulai dengan pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, identifikasi dan batasan masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka teoritik, penelitian terdahulu, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

2. BAB II

Bab II berisi tentang teori dan konsep yang akan dijadikan landasan dalam melakukan penelitian. Peneliti akan membahas kedudukan Perppu dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia serta perihal “*ikhwal kegentingan yang memaksa*” sebagai dasar lahirnya Perppu.

3. BAB III

Bab III menguraikan data terkait terjadinya dualisme lembaga negara yang menguji Perppu, apa pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) Mahkamah Konstitusi berwenang melakukan pengujian (*judicial review*) terhadap Perppu serta urgensi *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi sebagai upaya penjagaan dan perlindungan hak konstitusional warga negara.

4. BAB IV

Dalam Bab IV ini mengidentifikasi dan menganalisis praktik pengujian Perppu saat ini (*Ius Constitutum*) beserta problem yang muncul atas praktik tersebut. Dari penyajian data tersebut, peneliti mencoba memberikan gagasan desain pengujian Perppu di masa mendatang (*Ius Constituendum*).

5. BAB V

Bab V atau terakhir dalam penelitian ini berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan akan diberikan secara padat dan jelas dengan tetap mengacu pada rumusan masalah. Sedangkan saran akan berisi beberapa rekomendasi yang bersifat konstruktif.

BAB II

Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)

Dalam Sistem Aturan Hukum di Indonesia

A. Kedudukan Perppu dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Setiap Negara, baik negara kecil maupun negara besar pasti mempunyai sistem administrasi dan sistem pemerintahan negara yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi negara tersebut. Di Indonesia, nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) sebagai konstitusi dijabarkan melalui peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional. Hal tersebut sesuai amanah dalam konstitusi bahwa Presiden merupakan pemegang kekuasaan dan tanggungjawab tertinggi untuk menyelenggarakan pemerintahan.⁵⁶

Indonesia yang menganut sistem *civil law* tentu membutuhkan banyak peraturan perundang-undangan mengingat luas wilayah dan keberadaan pemerintahan yang menganut otonomi daerah tentu membutuhkan pula peraturan perundang-undangan yang bersifat dan berlaku khusus untuk suatu daerah. Dalam ilmu peraturan perundang-undangan, dikenal adanya tata urutan atau hierarki peraturan perundang-undangan dalam suatu hukum di dalam suatu negara.

⁵⁶ Lihat UUD NRI Tahun 1945, Pasal 4 Ayat (1).

Menurut Hans Kelsen, norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis. Dimana norma yang berada di bawah itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi atau berada di atasnya, sementara norma yang lebih tinggi itu berlaku, bersumber, dan berdasar pula pada norma yang lebih tinggi. Demikian seterusnya sampai pada akhirnya sampai pada suatu norma tertinggi yang disebut “norma dasar” (*grundnorm*).⁵⁷ Norma dasar (*grundnorm*) yang dimaksud oleh Hans Kelsen adalah sesuatu yang abstrak, diasumsikan tidak tertulis, dan berlaku secara universal. Ia menjadi landasan segala sumber hukum dalam arti formal dan ia sifatnya *meta juristic*.⁵⁸

Keberadaan hierarki dalam suatu peraturan perundang-undangan semata-mata untuk menjaga konsistensi antara satu norma dengan norma yang lain. Secara sepintas sebenarnya penjabaran di atas berangkat dari asas hukum *lex superior derogat legi inferior* (peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah), *lex specialis derogat legi generalis* (peraturan yang bersifat khusus mengesampingkan peraturan yang bersifat umum), dan *lex posterior derogat legi priori* (peraturan yang baru mengesampingkan peraturan yang lama).⁵⁹

Maria Farida Indrati S., mengatakan bahwa sistem norma hukum atau “peraturan perundang-undangan Indonesia” yang berlaku, merupakan suatu

⁵⁷ Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Jilid I, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 21.

⁵⁸ I Gede Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2008), 37. Dalam Lutfil Ansori, *Legal Drafting: Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*, (Depok: Rajawali Pers, 2019), 22.

⁵⁹ Dian Agung Wicaksono, “Implikasi Re-Eksistensi Tap-MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 1, (Maret 2013), 152. Lutfil Ansori..., (Malang: Setara Press, 2018), 36..

sistem hierarkis yang memiliki lapis-lapis dan jenjang-jenjang sekaligus berkelompok-kelompok, dimana norma yang berlaku itu pasti bersumber dan berdasar pada norma yang memiliki derajat lebih tinggi. Norma hukum yang lebih tinggi berlaku, itu juga bersumber dan berdasar pada norma hukum yang lebih tinggi kedudukannya, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar negara (*Staatfundamentalnorm*) yang dalam konteks Republik Indonesia norma dasar itu adalah Pancasila.⁶⁰ A. Hamid S. Attamimi mengatakan, *Staatfundamentalnorm* suatu negara merupakan landasan dasar filosofisnya yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjutan.⁶¹

Undang-undang (UU) No. 12 Tahun 2011 sebagaimana yang telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 memberikan pengertian bahwa 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.⁶²

Derajat dalam tata urutan perundang-undangan memiliki konsekuensi apabila terdapat peraturan yang bertentangan maka yang dinyatakan berlaku adalah peraturan yang kedudukan (hierarkinya) lebih tinggi. Dalam kasus tersebut maka berlaku sebuah asas *lex superiori derogate legi inferiori*.⁶³

⁶⁰ Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Jilid I, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 23-24.

⁶¹ A. Hamid S. Attamimi, *UUD 1945, TAP MPR, Undang-Undang* (Kaitan Norma Hukum Ketiganya), (Jakarta: 1984).

⁶² Lihat UU No. 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019, Pasal 1 Ayat (2).

⁶³ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), 206.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) sebagai salah satu jenis produk peraturan perundang-undangan di Indonesia, memiliki derajat yang sama dengan Undang-undang (UU).⁶⁴ Perppu dikonsepsikan sebagai suatu peraturan yang dari segi isinya seharusnya ditetapkan dalam bentuk UU, akan tetapi dikarenakan dalam keadaan yang memaksa ditetapkanlah dalam bentuk peraturan pemerintah.⁶⁵

A. Hamid S. Attamimimi menjelaskan jika Perppu mempunyai kekuatan berlaku dan kekuatan mengikat yang sama dengan UU. Kekuatan dan kekuasaan berlakunya Perppu pada hakekatnya sama dengan kekuatan dan kekuasaan berlakunya UU, kecuali perihal adanya persetujuan DPR, pada Perppu persetujuan itu diberikan sesudah berlaku dan diundangkan, sedangkan pada UU persetujuan itu diberikan sebelum berlaku dan diundangkan.⁶⁶

Istilah Perppu tercipta dan menjadi produk hukum yang sah berdasarkan Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945, yaitu “*dalam hal ihwal keadaan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang*”. Melalui pasal tersebut, konstitusi telah memberikan legitimasi kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif untuk membentuk produk hukum yang setara dengan undang-

⁶⁴ Ibid., Pasal 7 Ayat (1). Lihat juga Almanar dkk, “Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia”, *Jurnal Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Syiah Kuala*, Vol. 3, No. 2, (Mei 2015), 5.

⁶⁵ Jimly Asshiddiqie, “*Hukum Tata Negara Darurat*”, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007), 3.

⁶⁶ A. Hamid S. Attamimi, “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara” (Disertasi—UI, Jakarta, 1990), 221-222.

undang ketika terjadi suatu kegentingan dan keadaan yang sangat mendesak dalam bentuk peraturan pemerintah.

Perppu sebagai peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.⁶⁷ Hanya saja Perppu memiliki jangka waktu keberlakuan yang berbeda dengan UU. Jika UU berlaku selamanya setelah disahkan dan diundangkan, sedangkan Perppu terbatas keberlakuannya (sementara), sebab setelah Perppu disahkan oleh Presiden, harus segera diajukan ke DPR untuk dimintakan persetujuan atau penolakan.⁶⁸

Perppu merupakan peraturan “berbaju” Peraturan Pemerintah, yang sebagaimana dijelaskan oleh Jimly Asshidiqie, bahwa Peraturan Pemerintah yang biasanya merupakan peraturan yang berfungsi sebagai peraturan lanjutan untuk menjalankan sebuah UU, sedangkan dalam keadaan kegentingan yang memaksa bentuk Peraturan Pemerintah tersebut dapat dipakai untuk menuangkan ketentuan-ketentuan yang semestinya dituangkan dalam bentuk UU dan untuk menggantikan UU.⁶⁹

Telah diuraikan di awal, bahwa Perppu sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia, keberadaannya telah ada sejak masa awal kemerdekaan. Hal tersebut dapat dilacak dalam konstitusi Indonesia sebelum terjadinya amandemen UUD 1945, yakni:

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Konstitusi RIS (27 Desember 1949–17 Agustus 1950);

⁶⁷ Lihat UUD NRI Tahun 1945, Pasal 22 Ayat (1). Lihat juga UU No. 12 Tahun 2011, Pasal 1 ayat (4).

⁶⁸ Lihat UUD NRI Tahun 1945, Pasal 22 Ayat (2).

⁶⁹ Jimly Asshiddiqie, “*Perihal Undang-Undang*”, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), 55

3. Undang-Undang Dasar Sementara (1950-1959);
4. UUD 1945 (“Pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959”)

Dalam semua “konstitusi” tersebut, Perppu telah menjadi salah satu produk peraturan perundang-undangan, namun pada masa berlakunya Konstitusi RIS hingga UUDS, menggunakan istilah “Undang-Undang Sementara”⁷⁰ sebagai peraturan yang dibuat oleh Pemerintah ketika negara sedang dalam keadaan gentingan atau bahaya.

Ketika terjadi amandemen pada UUD 1945, diikuti pula penataan terhadap bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, yaitu:

1. Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966
2. TAP MPR No. III/MPR/2000⁷¹
3. UU No. 10 Tahun 2004⁷²
4. UU No. 12 Tahun 2011⁷³, dan
5. UU No. 15 Tahun 2019⁷⁴.

Mengenai Kedudukan Perppu dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, sebenarnya sudah diperdebatkan sejak dahulu. Hal tersebut dapat diamati pada hierarki peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku di Indonesia mulai dari tahun 1966, tahun 2000, dan terakhir 2011 yang mempunyai versi sendiri-sendiri mengenai kedudukan Perppu.

⁷⁰ Lihat Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS), Pasal 96.

⁷¹ Lihat TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

⁷² Lihat Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁷³ Lihat Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai UU yang mencabut UU No 10 Tahun 2004.

⁷⁴ Lihat Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Kedudukan Perppu dalam peraturan perundang-undangan tersebut ada yang disetarakan dengan UU atau berada di bawah UU.

Di mulai dari adanya TAP MPRS No. XX/MPRS/1966, Perppu memiliki kedudukan yang sederajat dengan UU dan berada di bawah TAP MPRS/MPR serta di bawah UUD 1945. Sedangkan dalam TAP MPR No. III/MPR/2000 tersebut, Perppu tidak lagi memiliki derajat yang sama dengan UU, melainkan di bawah UU, TAP MPR dan UUD 1945.

Lahirnya UU No. 10 Tahun 2004 kedudukan Perppu kembali sama derajatnya dengan UU dan berada di bawah UUD 1945, sedangkan TAP MPR tidak lagi menjadi salah satu jenis peraturan perundang-undangan.

Ketika UU No. 10 Tahun 2004 dicabut oleh UU No. 12 Tahun 2011, kedudukan Perpu tetap sederajata dengan UU, hanya saja TAP MPR kembali dimasukkan dalam jenis peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada lebih tinggi dibandingkan UU dan Perppu. Lebih jelasnya diuraikan dalam tabel berikut:

Tabel I. Dinamika hierarki peraturan perundang-undangan pada tahun 1966 sampai dengan 2019

TAP MPRS No. XX/MPRS/1966⁷⁵	TAP MPR No. III/MPR/2000⁷⁶	UU No. 10 Tahun 2004⁷⁷	UU No. 12 Tahun 2011⁷⁸ jo UU No. 15 Tahun 2019
1. UUD 1945; 2. TAP; 3. MPRS/MPR; 4. UU/ Perppu; 5. PP;	1. UUD 1945; 2. TAP MPR; 3. UU; 4. Perppu; 5. PP;	1. UUD NRI Tahun 1945; 2. UU/ Perppu; 3. PP; 4. Perpres;	1. UUD NRI Tahun 1945; 2. Ketetapan MPR; 3. UU/ Perppu; 4. PP;

⁷⁵ Lihat Lampiran II TAP MPRS No. XX/MPRS/1966/ tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia.

⁷⁶ Lihat TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang “Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan”, Pasal 2.

⁷⁷ Lihat Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 7 ayat (1) dan (2).

⁷⁸ Lihat Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 7 ayat (1).

6. Kepres; 7. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya, seperti: -Permen -Instruksi Menteri, dan lain-lainnya	6. Kepres; 7. Perda;	5. Perda; a.Perda Prov b.Perda Kab/Kota c.Perdes/ Peraturan setingkat, dibuat oleh BPD/ nama lainnya bersama Kades / nama lainnya.	5. Perpres; 6. Perda Prov; 7. Perda Kab/Kota;
---	-------------------------	---	---

Dari uraian dan tabel di atas dapat terlihat bahwa secara historis, hierarki Perppu telah mengalami perubahan sejak tahun 1966 hingga tahun 2011 sebanyak empat kali dalam percaturan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Perppu dalam UUD 1945 adalah “sama” dengan Undang-Undang Darurat yang tercantum dalam Pasal 139 Ayat (1) dan (2) Konstitusi RIS serta Pasal 96 Ayat (1) dan (2) UUDS 1950.⁷⁹ UUD 1945 menamakannya “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”, Konstitusi RIS dan UUDS 1950 menyebutnya “Undang-Undang Darurat”.

Menurut Bagir Manan, menjelaskan jika penjelasan ketentuan Pasal 22 UUD 1945 sebagai “*noodverordeningsrecht*”⁸⁰ Presiden yang mengandung makna hak presiden membuat peraturan darurat (*noodverordening*).⁸¹

⁷⁹ A. Hamid S. Attamimi, “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara” (Disertasi—Universitas Indonesia, Jakarta, 1990), 221.

⁸⁰ Kata *noodverordeningsrecht* merupakan terjemahan dari “kegentingan yang memaksa”. Secara harfiah *noodverordeningsrecht* bisa juga diartikan peraturan hukum untuk mengatur keadaan darurat/ bahaya.

⁸¹ Dedy Nursamsi, "Kerangka Cita Hukum (Recht Idee) Bangsa Sebagai Dasar Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Perppu)", *Jurnal Cita Hukum*, Vol. I No. 1, (Juni 2014), 97.

Perppu sebagai peraturan yang berlaku sejak disahkan oleh Presiden ketika dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa yang pembentukannya⁸² diharuskan berdasarkan alasan-alasan tertentu, yaitu “adanya keadaan mendesak, memaksa atau darurat” yang dapat dirumuskan sebagai suatu keadaan sukar atau sulit dan tidak dapat diperhitungkan sehingga memerlukan penanggulangan segera. Keadaan tersebut tidak boleh dibiarkan berlama-lama, karena salah satu fungsi utama hukum negara darurat (*staatsnoodrecht*) ialah menghapuskan segera keadaan yang tidak normal menjadi kembali normal.⁸³ Lebih lanjut Bagir Manan menjelaskan bahwa UU merupakan tindakan produk pengaturan kenegaraan sedangkan Perppu merupakan tindakan produk pengaturan yang hanya bersifat pemerintahan.⁸⁴

Bahwa oleh karena Perppu pada hakekatnya adalah sama dengan UU yang berfungsi sebagai peraturan untuk menangani suatu keadaan “genting yang memaksa”, maka materi muatan Perppu sepenuhnya sama dengan materi muatan undang-undang. Mengenai materi muatan, A. Hamid S. Attamimi berpendapat materi muatan UU diantaranya:⁸⁵

1. Untuk mengatur sesuatu yang secara tegas diperintahkan oleh UUD untuk diatur dengan UU;

⁸² Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*, Jilid 2, (Jakarta: Kanisius, 2017), 79.

⁸³ Riri Nazriyah, “Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang”, *Jurnal Hukum*, (Vol 17 Juli 2010, No 3), 387.

⁸⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang...*, 57.

⁸⁵ A. Hamid S. Attamimi, “Peranan Keputusan Presiden..”, Dalam Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan (1): Jenis, Fungsi Materi Muatan*, (Jakarta: Kanisius, 2007), 242.

2. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan-ketentuan dalam UUD dan dalam Ketetapan MPR;
3. Mengatur tentang hak-hak asasi manusia (hak konstitusional);
4. Mengatur tentang hak dan kewajiban bagi warga negara;
5. Mengatur pembagian kekuasaan negara, termasuk diantaranya mengenai kekuasaan peradilan dan hakim yang bebas;
6. Mengatur organisasi pokok lembaga-lembaga negara;
7. Mengatur pembagian daerah negara atas daerah besar dan kecil;
8. Mengatur mengenai siapa saja yang dapat disebut sebagai warganegara dan cara memperoleh atau kehilangan kewarganegaraan;
9. Hal-hal lain yang oleh ketentuan suatu UU ditetapkan untuk diatur lebih lanjut dengan UU lain.

Selaras dengan A. Hamid S. Attamimi, menurut Maria Farida Indrati S., materi muatan Perppu adalah sama dengan materi muatan yang terdapat dalam UU karena Perppu merupakan aturan yang setingkat dengan UU.⁸⁶

Fungsi Perppu pada dasarnya sama dengan fungsi dari UU. Perbedaan keduanya terletak pada Pembuatnya, UU dibuat oleh Presiden bersama-sama dengan DPR dalam keadaan normal sedangkan Perppu dibuat oleh Presiden. Perbedaan lainnya adalah UU dibuat dalam suasana (keadaan) normal, sedangkan Perppu dibuat dalam keadaan kegentingan yang

⁸⁶ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan (1): Jenis, Fungsi Materi Muatan*, (Jakarta: Kanisius, 2017), 243.

memaksa. Adapun fungsi Perppu adalah sebagaimana fungsi UU, yaitu sebagai berikut:⁸⁷

1. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam UUD.
2. Pengaturan lebih lanjut secara umum aturan dasar lainnya dalam UUD.
3. Pengaturan lebih lanjut dalam TAP MPR yang tegas-tegas menyebutnya.

Kewenangan pembentukan Perpu menurut UUD 1945 hanya diberikan kepada Presiden, termasuk kewenangan untuk menetapkan keadaan darurat negara. Karena itu, kewenangan tersebut bersifat subjektifitas dari Presiden mengenai adanya suatu keadaan mendesak atau genting dalam negara yang dapat berpotensi menimbulkan ancaman atau bahaya. Senada dengan yang pernah disampaikan oleh Muh. Yamin bahwa *“ada tidaknya keadaan mendesak itu penilaiannya menurut kebijaksanaan dari pemerintah”*.⁸⁸ Ini berarti, keadaan mendesak dapat saja tiba-tiba muncul manakala pemerintah menilai suatu keadaan telah berada dalam suasana genting dan memaksa.

Perppu pada pokoknya hanya dapat ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, sehingga penetapan Perppu harus memenuhi persyaratan adanya keadaan *“kegentingan yang memaksa”*. Jimly menjelaskan bahwa kegentingan yang memaksa itu mengandung sifat

⁸⁷ Made Nurawati, I Gde Marhaendra Wija Atmaja, *Jenis, Fungsi Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan*, (Denpasar: FH. Universitas Udayana, 2007), 34.

⁸⁸ Wirjono Prodjodikoro, *Asas Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: tp, 1970), 23.

darurat atau *emergency* yang memberikan justifikasi kewenangan kepada Presiden untuk menerbitkan Perppu.⁸⁹

Perppu yang dilihat dari sejarahnya merupakan produk hukum untuk mengatasi situasi yang genting, namun sekarang Perppu cenderung digunakan sebagai langkah untuk mempercepat proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal itu dapat dilihat pada tahun sebelum 2000, yakni tahun 1966-1977 hanya diterbitkan 6 (enam) Perppu saja. Namun setelah tahun 2000, terdapat banyak sekali Perppu terbit. Berikut di bawah dipaparkan jumlah Perppu yang terbit pada rentang waktu 2000-2020:

Tabel II. Daftar Perppu rentang tahun 2000 sampai dengan 2020.

Ke	No. Perppu	Tentang
1	1 Tahun 2000	Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas
2	2 Tahun 2000	Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang
3	3 Tahun 2000	Perubahan Atas UU No. 11 Tahun 1998 tentang Perubahan Berlakunya UU No. 25 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan
4	1 Tahun 2002	Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme
5	2 Tahun 2002	Pemberlakuan Perppu No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme
6	1 Tahun 2004	Perubahan Atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
7	2 Tahun 2004	Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD
8	1 Tahun 2005	Penangguhan Mulai Berlakunya UU No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Menjadi UU.
9	2 Tahun 2005	Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Prov. Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Prov. Sumatera Utara
10	3 Tahun 2005	Perubahan Atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
11	1 Tahun 2006	Perubahan Kedua Atas UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD
12	2 Tahun 2006	Penangguhan Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Pengadilan Perikanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 Ayat (5) UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan
13	1 Tahun 2007	Perubahan Atas UU No. 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Menjadi UU
14	2 Tahun 2007	Penanganan Permasalahan Hukum dalam Rangka Pelaksanaan

⁸⁹ Ibid.,.

		Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat di Prov. Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Prov. Sumatera Utara
15	1 Tahun 2008	Perubahan Atas UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Prov. Papua
16	2 Tahun 2008	Perubahan Kedua Atas UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia
17	3 Tahun 2008	Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan
18	4 Tahun 2008	Jaring Pengaman Sistem Keuangan
19	5 Tahun 2008	Perubahan Keempat Atas UU No. 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan
20	1 Tahun 2009	Perubahan Atas UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD
21	2 Tahun 2009	Perubahan Atas UU No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji
22	3 Tahun 2009	Perubahan Atas UU No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian
23	4 Tahun 2009	Perubahan Atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
24	1 Tahun 2013	Perubahan Kedua Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK
25	1 Tahun 2014	Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota
26	2 Tahun 2014	Perubahan Kedua Atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemda
27	1 Tahun 2015	Perubahan Atas UU No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
28	1 Tahun 2016	Perubahan Kedua Atas UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
29	1 Tahun 2017	Akses Informasi Keuangan Untuk Kepentingan Perpajakan
30	2 Tahun 2017	Perubahan Atas UU No. 17 Tahun 2013 tentang Ormas
31	1 Tahun 2020	Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan
32	2 Tahun 2020	Perubahan Ketiga Atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi UU

Sumber: Database peraturan JDIH BPK RI.

Mengenai pengujian konstusionalitas Perppu, terdapat dua lembaga yang berwenang untuk melakukan pengujian saat ini menjadi kewenangan dari 2 (dua) lembaga negara; *Pertama*, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melalui *legislative review*; *Kedua*, Mahkamah Konstitusi (MK) melalui *judicial review*. Kewenangan DPR untuk menguji, merupakan ketentuan dari “Pasal 22 Ayat (2) UUD 1945”, sedangkan kewenangan Mahkamah Konstitusi merupakan penafsiran hukum yang dilakukan oleh MK sendiri

sebagaimana tertuang dalam Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 yang di dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa “Mahkamah berwenang untuk menguji Perppu terhadap UUD 1945 sebelum adanya penolakan atau persetujuan oleh DPR”.

MK sebagai lembaga negara baru dalam ketatanegaraan Indonesia yang kehadirannya melalui amandemen ketiga UUD 1945 diberikan 4 (empat) kewenangan, yaitu;⁹⁰

- a. Menguji UU terhadap UUD;
- b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD;
- c. Memutus pembubaran partai politik; dan
- d. Memutus perselisihan tentang hasil Pemilu.

Dalam menjalankan wewenang memutus pengujian undang-undang terhadap UUD, pada hakikatnya MK menjalankan peran sebagai penjaga konstitusi (*the guardian of the constitution*), sesuai dengan prinsip pada negara hukum salah satunya untuk menegakkan supremasi konstitusi.

Melalui Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009, MK menafsirkan lebih luas tentang kewenangannya untuk menguji konstiusionalitas Perppu terhadap UUD.⁹¹ Penambahan kewenangan mengenai pengujian Perppu tersebut terjadi berdasarkan *judicial interpretation* (penafsiran oleh hakim).⁹² MK menafsirkan bahwa Perppu kedudukannya setingkat dengan UU karena kedua jenis peraturan perundang-undangan tersebut sejajar

⁹⁰ Lihat UUD NRI Tahun 1945, Pasal 24C.

⁹¹ Lihat Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009.

⁹² Yaitu penafsiran yang dilakukan Mahkamah Konstitusi terhadap ketentuan UU dalam putusan MK

secara hierarki dan sama dari segi muatan. Oleh karena secara materi muatan adalah sama, maka MK menafsirkan keberberwenangannya untuk menguji Perppu.⁹³

Pada akhirnya bahwa berdasarkan penafsirannya sebagaimana dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 menjadi yurisprudensi untuk berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian Perppu, selain daripada kewenangannya yang telah diatur dalam Pasal 24C UUD 1945, bahwa MK berwenang untuk.

B. Keadaan “Hal Ihwal Kegentingan Yang Memaksa” Sebagai Syarat Lahirnya Perppu

Kata “Kegentingan” sebagaimana terdapat dalam Pasal 22 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), berasal dari kata “genting” yang memiliki arti tegang; berbahaya (yaitu tentang keadaan dianggap berpotensi menimbulkan ancaman, bencana dan sebagainya). Kegentingan dapat difahami sebagai keadaan yang genting; krisis; kemelut.⁹⁴ Pasal tersebut mengatur tentang hak Presiden untuk menetapkan Perppu manakala negara dinilai sedang mengalami kegentingan yang memaksa atau mendesak.

Jimly Asshiddiqie menjelaskan, pengertian kegentingan yang memaksa itu mengandung sifat darurat (*emergency*) yang memberikan alas kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Perppu atau disebut

⁹³ Ali Marwan Hsb, “Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (The Review Of The Government Regulation In Lieu Of Law)”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13, No. 02, (Juni 2016), 150.

⁹⁴ Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/genting>. Diakses pada 1 Mei 2021.

Undang-Undang Darurat oleh Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950, atau "*emergency legislation*" menurut ketentuan konstitusi di berbagai negara lain.⁹⁵ Lebih lanjut Jimly menjelaskan bahwa keadaan genting yang memaksa itu harus berangkat dari penilaian yang bersifat subjektifitas Presiden mengenai tuntutan mendesak dari dalam pemerintahan yang dipimpinnya untuk bertindak dengan cepat dan tepat guna mengatasi keadaan genting tersebut. Ini berbeda dengan keadaan bahaya atau adanya ancaman dari pihak luar (eksternal), yang mana diharuskan adanya penilaian secara objektif atau paling tidak dinilai oleh Dewan Perwakilan Rakyat.⁹⁶

Ketentuan dalam Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 dapat dianggap memberi isyarat apabila keadaan yang terjadi lebih genting dan amat terpaksa dan memaksa, tanpa menunggu adanya syarat-syarat yang ditentukan lebih dahulu oleh UU, serta bagaimana akibat-akibat yang akan terjadi yang itu tidak bisa ditunggu dengan ditetapkannya dalam suatu UU, maka Presiden berhak menetapkan Perppu sekaligus menyatakan suatu keadaan bahaya dan darurat.⁹⁷

Keadaan genting sangat erat kaitannya dengan keadaan darurat, keadaan bahaya, yang pada pokoknya kondisi negara sedang tidak dalam keadaan yang tidak lazim atau tidak biasa (*ordinary condition*) atau tidak normal (*normal condition*), yang semuanya termasuk kategori keadaan darurat atau "*state of emergency*" yang berpotensi besar akan menimbulkan sebuah ancaman terhadap stabilitas negara.

⁹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang...*, 57.

⁹⁶ Ibid.,

⁹⁷ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, Cet.. I, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), 140.

Pengertian, batasan kapan dan bagaimana mengenai hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak diatur secara jelas dalam UUD. Ketiadaan tersebut berdampak pada kewenangan secara penuh bagi Presiden secara subjektif untuk menetapkan Perppu. Oleh karenanya sampai saat ini masih sering terjadi apabila terbit sebuah Perppu, terjadi polemik di masyarakat. Ini dikarenakan mengenai pengertian kegentingan yang memaksa tidak diatur secara jelas oleh UUD 1945. Terlebih lagi dengan berlakunya Perppu tentu akan memberikan pembebanan kewajiban kepada masyarakat. Karena setelah disahkan, sejak itu pula Perppu mulai berlaku mengikat untuk umum.

Para ahli hukum memahami bahwa kegentingan memaksa dalam suatu negara harus segera dilakukan penanganan maupun penyelamatan. Pemahaman yang demikian itu merujuk pada UU Prp No. 23 Tahun 1959 tentang “keadaan bahaya”. Namun demikian, terdapat ketidaksamaan antara kegentingan yang memaksa yang dimaksud pada Pasal 22 Ayat (1) dengan Pasal 12 UUD 1945 yang pengaturannya tertuang dalam UU Prp No. 23 Tahun 1959, yang memang harus didasarkan pada kondisi obyektif sebagaimana ditetapkan oleh UU.

Di sisi lain, penetapan Perppu yang tidak lepas dari muatan aspek politis dalam pelaksanaannya dikhawatirkan dapat melanggar asas-asas hukum dalam pembentukannya.⁹⁸ Sehingga polemik terkait kewenangan

⁹⁸ Ida Zuraida, "Batasan Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Di Bidang Perpajakan", Pusdiklat Pajak, Badan Diklat Keuangan, Kementerian Keuangan, (SNKN 2018), 305.

Presiden untuk menetapkan Perppu tersebut pada akhirnya akan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya.

Subjektifitas Presiden untuk mengeluarkan Perppu dalam keadaan mendesak dan genting, seyogyanya harus tetap didasarkan pada kondisi objektif bangsa dan negara yang harus tercermin dalam konsiderans dari Perppu yang bersangkutan sebagai pertimbangan yang menjadi dasar penetapannya.

Keadaan negara yang sedang mengalami keadaan tidak biasa itu memerlukan pengaturan yang bersifat tersendiri, sehingga fungsi-fungsi negara dapat tetap bekerja secara efektif walaupun dengan keadaan yang tidak normal tersebut.

Hakikat lahirnya Perpu, menurut Ni'matul Huda adalah sebagai upaya penanganan terhadap keadaan yang “genting dan memaksa” yang terjadi. Jadi ada unsur paksaan keadaan yang harus segera diantisipasi dengan tetap dalam koridor hukum yakni melalui aturan hukum yang dalam konteks Indonesia berupa Perpu. Selanjutnya Perpu tersebut harus segera diajukan kepada DPR untuk mendapat persetujuan atau penolakan dalam sidang paripurna.⁹⁹

Bagir Manan memberikan penjelasan bahwa unsur “kegentingan yang memaksa” paling tidak harus memenuhi 2 (dua) hal berikut, yaitu: (1) Adanya krisis (*crisis*); (2) Adanya kemendesakan (*emergency*). Jadi suatu keadaan krisis yang dimaksud adalah terdapatnya gangguan dari luar yang dapat menimbulkan suatu kegentingan dan bersifat mendadak atau “*a grave*

⁹⁹ Ni'matul Huda, “Pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 5, (Oktober 2010), 75.

and sudden disturbunsei”. Adanya kemendesakan (*emergency*) ialah apabila terjadi berbagai keadaan yang tidak dapat diperhitungkan sebelumnya dan menuntut agar segera dilakukan suatu tindakan tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu, yang mana apabila tidak segera ditangani maka akan dapat menimbulkan gangguan dan ancaman terhadap masyarakat maupun terhadap keberlangsungan aktivitas pemerintahan.¹⁰⁰

Dalam ketentuan umum Perppu No. 23 Tahun 1959¹⁰¹ pada Pasal 1 menyebutkan ada tiga kriteria yang dipakai untuk menentukan suatu keadaan darurat, yaitu:

1. Keadaan atau ketertiban hukum diseluruh wilayah atau di sebagian Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa;
2. Timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga;
3. Hidup negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup negara.

¹⁰⁰ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta, Pusat Studi Hukum FH UII-Gama Media 1999, 158-159. Lihat juga Ibnu Sina Chandranegara, “Pengujian Perppu Terkait Sengketa Kewenangan Konstitusional Antar-Lembaga Negara”, *Jurnal Yudisial*, Vol. 5, No. 1, (April 2012), 6.

¹⁰¹ Perppu No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya, LN-RI Tahun 1959 Nomor 139, sebagaimana telah diubah dua kali, terakhir dengan UU No. 52 Prp Tahun 1960, LN-RI Tahun 1960. Herman Sihombing, “*Hukum Tata Negara Darurat Di Indonesia*”, (Jakarta: Djambatan, 1996), 11.

Menurut Jimly Asshiddiqie, ada 3 (tiga) unsur penting untuk memberikan dasar logis diberlakukannya keadaan bahaya atau darurat, yaitu:¹⁰²

1. Adanya kebutuhan hukum yang mendesak untuk bertindak (*reasonable necessity*);
2. Karena ada faktor bahaya yang mengancam (*dangerous threat*); dan
3. Waktu yang tersedia sangat terbatas (*limited time*) atau terdapat kegentingan waktu;

Herman Sihombing, Mr. A.A.L.F Van Dullemen dalam satu karyanya yang berjudul “*Staatsnoodrecht en democratie*” membatasi dengan ketat dan amat terbatas mengenai hukum darurat dengan mengemukakan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh suatu peraturan darurat agar sah dan dapat dinamai “hukum” serta supaya diakui, yaitu:¹⁰³

1. Kepentingan tertinggi negara yakni eksistensi Negara itu sendiri.
2. Bahwa peraturan darurat itu harus bersifat mutlak atau sangat perlu.
3. Bahwa *noodregeling* itu bersifat sementara *provosoir*, selama keadaan masih darurat saja, dan tidak lagi aturan darurat yang berlaku.
4. Bahwa ketika dibuat peraturan darurat itu, perwakilan rakyat tidak dapat mengadakan sidang atau rapatnya secara nyata dan sungguh.

Dalam UUD 1945, dapat dijumpai rumusan pasal 22 yang menentukan sebagai berikut:

¹⁰² Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat...*, 66.

¹⁰³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia bekerjasama dengan Pusat Studi Konstitusi FH Universitas Andalas, *Perkembangan Pengujian Perundang-Undangan Di Mahkamah Konstitusi (Dari Berpikir Hukum Tekstual Ke Hukum Progresif)*, (Padang: Pusako, 2010), 167.

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.

Apabila dilihat dari sudut pandang kekuasaan Presiden, memang hak untuk menetapkan Perppu atas dasar penilaian Presiden sendiri yang bersifat sepihak mengenai adanya hal ihwal itu bersifat subjektif. Penentuan adanya keadaan genting yang memaksa sebagai “syarat”, dapat dikatakan semata-mata didasarkan pada penilaian yang berdasarkan subjektivitas Presiden sendiri.¹⁰⁴

Penilaian secara objektif mengenai hal ihwal kegentingan yang memaksa dinilai dan dibenarkan melalui persidangan di DPR. Adanya kewenangan dari DPR untuk melakukan penilaian atau terhadap Perppu merupakan upaya kontrol hukum (*norm control*) sebelum menjadi UU. Dan juga sebagai cara untuk mengendalikan dan mengimbangi (*check and balance*) terhadap kekuasaan eksekutif dan legislatif. Hal demikian dimaksudkan agar Perppu yang dibentuk oleh Presiden selaku pemegang kekuasaan terhindar dari tindakan yang bersifat sewenang-wenang (*abuse of power*) yang menimbulkan ketidakadilan terhadap warga negara ataupun pelanggaran hak-hak konstitusional.

¹⁰⁴ Muhammad Shiddiq, “Kegentingan Memaksa Atau Kepentingan Penguasa (Analisis Terhadap Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)”, *As-Syir’ah Jurnal Ilmu Syariah dan Hukum*, Vol. 48, No. 1, (Juni 2014), 262.

Perppu yang lahir tanpa adanya “hal ihwal kegentingan yang memaksa” dapat melanggar asas legalitas karena dibuat tanpa ada wewenang. Oleh karena itu, konstitusi tidak memberikan hak subjektif kepada Presiden untuk mengeluarkan Perppu secara gampang, melainkan harus dalam ranah “hal ihwal kegentingan yang memaksa” yang menjadi latar belakang lahirnya Perppu tersebut.

Kriteria tentang hal ihwal kegentingan yang memaksa adalah suatu keadaan yang sukar, penting dan terkadang krusial sifatnya, yang tidak dapat diduga, diperkirakan atau diprediksi sebelumnya, dan harus disikapi dengan segera membentuk peraturan perundang-undangan yang memiliki fungsi sebagaimana undang-undang. Sehingga secara kontekstual, peneliti memandang bahwa pentingnya fleksibilitas pemerintah atau Presiden dalam menilai “hal ihwal kegentingan yang memaksa” untuk menerbitkan Perppu.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB III

***Ratio Decidendi* (Pertimbangan Hukum) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 Sebagai Dasar Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Perppu**

A. Dualisme Lembaga Negara dalam Melakukan Pengujian Perppu

Dalam khazanah hukum tata negara, terdapat berbagai norma hukum baik yang konkret dan individual (*concrete and abstract norms*) maupun yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract norms*).

Dalam praktek pengujian norma hukum, dikenal 3 (tiga) macam norma hukum yang dapat diuji yang disebut dengan “*norm control mechanism*”, yaitu: (a) keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*), (b) keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif (*beschikking*), dan (c) keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement*) yang biasa disebut vonis.¹⁰⁵

Terhadap berbagai bentuk norma hukum tersebut, dapat dilakukan kontrol melalui mekanisme “kontrol norma hukum” atau *legal norm control mechanism*, baik melalui mekanisme pengawasan atau pengendalian politik (*legislative control* atau *legislative review*), pengendalian administratif (*administrative control*), atau melalui kontrol hukum (*judicial review*).¹⁰⁶

Menurut Bagir Manan, untuk menjaga agar kaidah-kaidah konstitusi yang termuat dalam Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-

¹⁰⁵ Jimly Asshiddiqie, “*Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*”, Cet. II, (Jakarta: MKRI, 2006), 1.

¹⁰⁶ *Ibid.*, 3-4.

undangan konstitusional lainnya tidak dilanggar, perlu ada badan serta tata cara mengawasinya. Dalam literatur yang ada, terdapat tiga kategori besar pengujian peraturan perundang-undangan, yaitu: (a) Pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*), (b) Pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political review*), dan (c) Pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*).¹⁰⁷

Pengujian peraturan perundang-undangan merupakan mekanisme untuk menguji apakah suatu norma atau kaidah hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan itu telah sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang secara hierarki lebih tinggi derajatnya, dan juga apakah seorang yang memiliki kekuasaan tertentu berhak untuk mengeluarkan sebuah peraturan.¹⁰⁸ Adanya mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan dalam arti *judicial review* bertujuan untuk melindungi konstitusi agar terhindar dari pelanggaran atau penyimpangan yang berpotensi dilakukan oleh sebuah badan legislatif atau badan eksekutif. Atau dengan kata lain, hak menguji itu diperlukan sebagai wujud penjagaan terhadap prinsip supremasi Konstitusi (*supremacy constitution*).¹⁰⁹

Judicial review merupakan bentuk pengawasan terhadap kekuasaan kehakiman (*judicial power*) dari kekuasaan dari legislatif dan eksekutif. Menurut Brewer-Carrias *judicial review* dipandang sebagai tugas yang melekat dari lembaga peradilan untuk menjamin bahwa tindakan hukum

¹⁰⁷ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), 73. Lihat juga Ni'matul Huda, R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Cet. II, (Bandung: Nusa Media, 2019), 124.

¹⁰⁸ Machmud Aziz, "Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Perundang-Undangan di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 5 (Oktober 2010), 127.

¹⁰⁹ Lutfil Ansori, *Pengujian...*, (Malang: Setara Press, 2018), VI

yang dilakukan oleh badan legislatif dan eksekutif itu sesuai dengan hukum tertinggi.¹¹⁰

Sejarah awal lahirnya pengujian konstusionalitas Undang-undang oleh sebuah lembaga yudikatif atau peradilan (*judicial review*), yaitu di Mahkamah Agung Amerika di bawah pimpinan John Marshall dalam penyelesaian kasus *Marbury vs Madison* (1803).¹¹¹

Konstitusi di Indonesia telah meletakkan bahwa dalam sistem hukum di Indonesia terdapat dua institusi yang berwenang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*). Kewenangan untuk menguji Undang-undang (UU) terhadap Undang-Undang Dasar (Konstitusi) diberikan kepada Mahkamah Konstitusi,¹¹² sedangkan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU menjadi kewenangan Mahkamah Agung.¹¹³

Wewenang untuk melakukan *judicial review* merupakan suatu hal yang sudah lama diinginkan dalam konteks pelaksanaan kekuasaan kehakiman sebagai bagian dari cita-cita terwujudnya negara hukum dan demokrasi. Dengan adanya kewenangan dan mekanisme pengujian

¹¹⁰ Alan R. Brewewr-Carrias, *Judicial Review in Comparation Law*, dalam Lutfil Ansori, *Pengujian...*, (Malang: Setara Press, 2018), 4.

¹¹¹ I.D.G Palguna, *Mahkamah Konstitusi: Dasar Pemikiran, Kewenangan, dan Perbandingan dengan Negara Lain*, (Jakarta: Konpress, 2018), 57-58. Lihat juga Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia bekerjasama dengan Pusat Studi Konstitusi FH Universitas Andalas, *Perkembangan Pengujian Perundang-Undangan Di Mahkamah Konstitusi (Dari Berpikir Hukum Tekstual Ke Hukum Progresif)*, (Padang: Pusako, 2010), 49-55.

¹¹² Lihat UUD NRI Tahun 1945, Pasal 24C Ayat (1).

¹¹³ *Ibid.*, Pasal 24A Ayat (1).

konstitusionalitas UU, cita-cita negara hukum dan demokrasi telah mendapat penegasannya.¹¹⁴

Di Indonesia, dinamika senketa kewenangan antar lembaga negara tidak jarang terjadi, diantaranya adalah mengenai kewenangan dua lembaga negara yang menguji Perppu. *Pertama*, DPR yakni sebagaimana ketentuan yang terdapat pada Pasal 22 Ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan “*Perppu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut*”.¹¹⁵

Selanjutnya Pasal 22 Ayat (3) menyebutkan “*Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut*”.¹¹⁶ Artinya, melalui ketentuan tersebut, DPR memiliki kewenangan untuk menguji konstitusionalitas Perppu. *Kedua*, MK berdasarkan Putusannya No. 138/PUU-VII/2009 yang menafsirkan lebih luas bahwa “dirinya” berwenang untuk menguji Perppu.¹¹⁷

Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 tersebut, sampai saat ini dijadikan sebagai yurisprudensi oleh banyak putusan MK lainnya, hal tersebut dapat dijumpai pada banyak putusan MK dalam hal permohonan perkara pengujian Perppu, yang mana dalam banyak putusan menyatakan bahwa MK berwenang untuk melakukan pengujian Perppu. Setidaknya di mulai tahun 2009 hingga saat ini terdapat sejumlah Perppu yang telah diuji dan telah mendapat putusan.

¹¹⁴ Titik Triwulan T, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia...*, (Depok: Prenadamedia Group, 2017), 630.

¹¹⁵ Lihat UUD NRI Tahun 1945, Pasal 22 Ayat (2).

¹¹⁶ Ibid., Pasal 22 Ayat (3).

¹¹⁷ Lihat Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009.

Kewenangan MK dalam menguji Perppu merupakan kewenangan yang tidak diperoleh melalui konstitusi atau UUD, melainkan melalui praktik peradilan. Berbeda halnya dengan DPR yang kewenangannya secara langsung diperoleh melalui ketentuan yang terdapat dalam konstitusi.

Dilihat dari sisi kelembagaan, hubungan antara MK dan DPR terlihat sebagaimana yang dalam UUD 1945. Pada pasal 24C Ayat (1) menyebutkan bahwa MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang mana putusan MK tersebut bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD.¹¹⁸ Pada Ayat (2) menyebutkan bahwa MK harus memberikan putusan atas pendapat DPR tentang adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana telah ditentukan oleh UUD.¹¹⁹ Selanjutnya pada Ayat (3) menyebutkan MK memiliki 9 (Sembilan) orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing 3 (tiga) orang oleh MA, DPR dan Presiden.¹²⁰

Hubungan MK dan DPR juga dapat dicermati dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK pada Pasal 54, 59 dan 52. Pada Pasal 52, mengatur bahwa MK menyampaikan permohonan yang sudah dicatat dalam buku registrasi perkara konstitusi kepada DPR dan Presiden dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak permohonan perkara tersebut dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi.¹²¹ Selanjutnya Pasal 54 menyebutkan bahwa MK dapat meminta keterangan dan/atau risalah rapat kepada MPR, DPR dan/atau Presiden berkenaan dengan permohonan yang

¹¹⁸ Lihat UUD NRI Tahun 1945, Pasal 24 Ayat (1).

¹¹⁹ Ibid., Pasal 24 Ayat (2).

¹²⁰ Ibid., Pasal 24 Ayat (3).

¹²¹ Lihat Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 52.

sedang tengah sedang diperiksa.¹²² Sedangkan pada Pasal 59 menyebutkan bahwa putusan MK harus disampaikan kepada DPR, DPD, Presiden dan MA.¹²³

Khusus pada Pasal 59 UU MK tersebut di atas, setelah adanya Perubahan UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan UU No. 24 Tahun 2003, terdapat tambahan satu Ayat yang berbunyi: “*Jika diperlukan perubahan terhadap undang-undang yang telah diuji, DPR atau Presiden segera menindaklanjuti putusan MK sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*” Namun, ketentuan tersebut telah dinyatakan tidak lagi mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sejak adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-IX/2011.¹²⁴

Di kalangan para ahli hukum. Kewenangan MK untuk melakukan pengujian Perppu menjadi polemik. Terlepas dari itu, permasalahan yang sampai saat ini masih sering terjadi pasca adanya kewenangan lembaga MK untuk menguji Perppu adalah ketika proses pengujian Perppu (*judicial review*) sedang berlangsung, disaat yang bersamaan Perppu tersebut juga diuji di lembaga DPR (*political review* atau *legislative review*). Artinya, disatu sisi Perppu dilakukan *judicial review* di MK, disisi yang lain dilakukan *legislative review*. Imbasnya, semua pengujian Perppu baik secara formil maupun materiil yang diajukan di MK selalu diputus dengan Amar “*Tidak dapat diterima*” dengan konklusi “*Permohonan Pemohon telah*

¹²² Ibid., Pasal 54.

¹²³ Ibid., Pasal 59.

¹²⁴ Lihat Putusan MK No. 49/PUU-IX/2011.

kehilangan obyek”, karena Perppu telah disahkan oleh DPR dan diundangkan dalam Lembaran Negara menjadi UU.

Putusan-putusan dengan Amar demikian, dapat dijumpai pada banyak Putusan MK terhadap pengujian Perppu, diantaranya yang termutaakhir ialah soal *judicial review* Perppu No. 1 Tahun 2020¹²⁵. Pada waktu itu Perppu No. 1 Tahun 2020 disahkan oleh Presiden pada 31 Maret 2021, tidak lama kemudian terdapat permohonan untuk melakukan *judicial review* terhadap Perppu tersebut ke MK sebagaimana telah teregister dengan No. Perkara: 23/PUU-XVIII/2020, namun pada 18 Mei 2020 Perppu 1 Tahun 2020 tersebut telah disahkan menjadi UU. Sehingga pada akhirnya, oleh Hakim MK permohonan tersebut mendapat putusan “*tidak dapat diterima*”, dikarenakan permohonan Pemohon telah kehilangan objek pengujian lantaran Perppu tersebut telah disetujui DPR untuk menjadi UU Nomor 2 Tahun 2020.¹²⁶

Disamping fenomena seringnya terjadi amar putusan sebagaimana tersebut di atas, terdapat beberapa fenomena mengenai pengujian Perppu yang terjadi selama ini di MK, yakni:¹²⁷

1. “*Judicial examination for constitutionality to Perppu pre-legislative review*”. Yaitu *judicial review* Perppu yang sedang berjalan di

¹²⁵ Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

¹²⁶ Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi UU.

¹²⁷ Iskandar Muda, “Fenomena Two in One Pengujian Perppu”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15, No. 2, (Juni 2018), 267-268.

Mahkamah Konstitusi akan tetapi tidak lama kemudian terjadi pula *legislative review* Perppu di DPR.

2. “*Judicial examination for constitutionality to Perppu postlegislative review*”. Yaitu *judicial review* Perppu yang sedang berjalan di Mahkamah Konstitusi, padahal sebelumnya proses *legislative review* Perppu tengah berlangsung di DPR.
3. *Judicial review* Perppu di MK baik dengan fenomena pertama atau fenomena kedua di atas, tapi dalam waktu yang tidak pasti serta berlarut-larut DPR tidak kunjung memberikan hasil untuk menyetujui atau tidak menyetujui Perppu menjadi UU.

Praktik hukum pada fenomena yang pertama dapat diartikan sebagai pencegahan agar tidak terjadinya potensi sengketa kewenangan antara MK dan DPR, MK diharapkan tidak memutus perkara tersebut sebelum proses “*legislative review*” Perppu di DPR selesai terlebih dahulu.

Praktik pada fenomena kedua juga bertujuan untuk mencegah terjadinya potensi sengketa kewenangan antara MK dan DPR, dalam permohonan pengujian Perppu bisa saja diproses di MK, akan tetapi dengan ketentuan MK harus menjatuhkan putusan setelah adanya hasil dari “*legislative review*”. Selanjutnya pada fenomena terakhir terasa lebih rumit daripada bentuk 2 (dua) fenomena sebelumnya, namun apapun mekanisme hukum yang digunakan sejatinya memiliki tujuan untuk mencegah kemungkinan terjadinya inkonstitusionalitas Perppu yang berlarut-larut.¹²⁸

Dikatakan berlarut-larut dikarenakan DPR tidak melaksanakan amanat Pasal

¹²⁸ Ibid., 268-269.

22 Ayat (2) UUD NRI 1945 yaitu: “Perppu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut”.

Menyatakan keberwenangan MK untuk menguji Perppu merupakan terobosan yang dilakukan MK dalam menjaga supremasi konstitusi. Penafsiran MK adalah konstitusional karena tugas dan fungsi tersebut diberikan oleh UUD. Maka agar kewenangan MK menjadi lebih kuat, maka perlu adanya pengaturan yang secara tegas diatur di dalam UUD itu, dengan kata lain perlu adanya penambahan terhadap kewenangan MK selain menguji UU, juga berwenang untuk menguji Perppu.

B. *Judicial Review* Oleh Mahkamah Konstitusi Sebagai Upaya Menjaga dan Melindungi Hak Konstitusional Warga Negara

Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia terjadi di era reformasi pada saat dilakukan amandemen terhadap UUD 1945. Pembentukan Mahkamah Konstitusi dapat dipahami dari dua sisi: politik dan hukum. Dari sisi hukum, keberadaan MK tidak lain sebagai konsekuensi adanya perubahan yang awalnya supremasi MPR menjadi supremasi Konstitusi. Prinsip supremasi Konstitusi telah diterima sebagai bagian dari prinsip negara hukum, sebagaimana tegas terdapat dalam UUD bahwa negara Indonesia adalah negara hukum.¹²⁹

Mahkamah Konstitusi menjadi salah satu lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan kehakiman (yudisial) sejak terjadinya amandemen ketiga UUD 1945. Fungsi MK ialah melaksanakan *constitutional review*.¹³⁰

¹²⁹ Lihat UUD NRI Tahun 1945, Pasal 1 Ayat (3).

¹³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Cet. II, (Jakarta: Konpres, 2005), 47.

Mekanisme *constitutional review* merupakan gagasan modern yang mengadopsi gagasan negara hukum “*rule of law*”, pemisahan kekuasaan atau “*separation of power*”, dan perlindungan terhadap hak asasi manusia atau “*protection of fundamental rights*”, yang memiliki 2 (dua) tugas utama, yaitu:¹³¹

1. Menjaga berjalannya hubungan saling memengaruhi dan mengimbangi antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif (*check and balances*). Dengan kata lain, *constitutional review* sebagai upaya pencegahan terjadinya perebutan kekuasaan oleh salah satu cabang kekuasaan negara dan merugikan cabang kekuasaan yang lain.
2. Melindungi hak-hak warga negara dari potensi pelanggaran yang dilakukan oleh salah satu cabang kekuasaan.

MK diberikan kewenangan untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir dengan putusan yang bersifat final dan mengikat untuk mengadili pengujian UU terhadap UUD, mengadili sengketa antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UU, memutus pembubaran partai politik, serta memeriksa dan memutus sengketa hasil pemilu.¹³² Kewenangan yang dimiliki oleh MK tersebut, dapat dikembalikan kepada fungsi *constitutional review* MK dalam rangka menjaga bekerjanya prinsip-prinsip *constitutional democratic state*.¹³³

Konsepsi *constitutional review* atau pengujian konstitusional berkembang seiring adanya pemikiran dari gagasan tentang negara hukum,

¹³¹ H. Hausmaninger, *The Austrian Legal System*, (Menzshe Verlags-und Universitätsbuchhandlung: Wien, 2003), 139.

¹³² Lihat UUD NRI Tahun 1945, Pasal 24 C ayat (1).

¹³³ I.D.G Palguna, *Mahkamah Konstitusi: Dasar Pemikiran...*, 146.

prinsip pemisahan kekuasaan dan upaya perlindungan serta pemajuan hak asasi manusia. Yang pada akhirnya, konsep *constitutional review* merupakan kolaborasi tiga ide dasar tersebut, sebagai jawaban atas kebutuhan adanya suatu pemerintahan modern yang demokratis.¹³⁴

Terdapat perbedaan pendapat dikalangan para pakar tentang istilah *review*;¹³⁵ yaitu *judicial review*, *constitutional review* dan *judicial constitutional review*. Istilah *judicial review* memiliki pengertian yang lebih luas dan tidak terbatas pada pengujian konstusionalitas saja, namun juga meliputi peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU. *Judicial review* terbatas penggunaannya kepada proses uji proses peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga peradilan.¹³⁶ Sementara itu, *constitutional review* hanya terkait dengan pengujian konstusionalitas atau pengujian peraturan perundang-undangan terhadap UUD.

Secara umum *constitutional review* digunakan terhadap proses uji konstusionalitas produk perundang-undangan yang berbeda di bawah konstitusi yang dilakukan oleh lembaga legislatif (seperti oleh MPR pada masa Orde Baru) maupun oleh lembaga peradilan, bahkan oleh sebuah lembaga khusus yang ditunjuk untuk melakukan tugas uji konstitusional tersebut (seperti Dewan Konstitusi di Prancis).¹³⁷ Untuk istilah khusus

¹³⁴ Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian...*, 8.

¹³⁵ Kata *review* dalam bermakna sebagai cara menilai atau menguji suatu peraturan perundang-undangan apakah bertentangan dengan UUD atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

¹³⁶ Muchammad Ali Safa'at, "Toetsingrecht, "Judicial Review", "Constitutional Review", *Majalah Konstitusi-Berita Mahkamah Konstitusi*, No. 14, (Jan-Feb 2006), 47.

¹³⁷ Lutfil Ansori, *Pengujian Peraturan...*, 3.

judicial constitutional review baru dapat digunakan dalam membicarakan proses uji konstusionalitas yang dilakukan oleh lembaga peradilan saja.¹³⁸

Mekanisme *constitutional review* untuk menguji konstusionalitas sebuah peraturan perundang-undangan penting dilakukan sebagai upaya penjagaan dan perlindungan hak konstusional warga negara. UU dan Perppu sebagai peraturan perundang-undangan yang langsung dibawah konstitusi harus dilakukan *constitutional review* manakala ada pihak yang merasa hak konstusionalnya dirugikan.

Berkenaan dengan pengujian yang telah dilakukan MK terhadap Perppu dan/atau UU, maka muncul konsekuensi logis yakni akan dapat dibatalkannya Perppu tersebut manakala: (a) bertentangan dengan konstitusi, (b) terbukti mengancam atau merugikan nilai-nilai hak asasi manusia khususnya yang diberikan oleh konstitusi (hak konstusional), sehingga apabila sesaat setelah berlakunya Perppu ada pihak dari warga negara yang dirugikan hak konstusionalnya oleh berlakunya Perppu tersebut, maka warga negara tersebut memiliki legal standing untuk mengujinya di MK melalui mekanisme *constitutional review*. Selain itu, ada pula kemungkinan Perppu tersebut dinyatakan *null and avoid* (batal)¹³⁹ apabila jelas dan terbukti bertentangan dengan konstitusi serta merugikan hak konstusional warga negara.

¹³⁸ Ibid.,

¹³⁹ Dengan kata “*null*” tanpa perlu ditambahkan kata “*and null*” sesungguhnya sudah cukup untuk menyatakan batal. Meskipun disadari bahwa istilah itu sesungguhnya berlebihan atau pleonastis namun tetap dipertahankan semata-mata karena sudah lazim dipraktikan demikian. Lihat I.D.G Palguna, *Mahkamah Konstitusi...*, 126.

Kehadiran MK sesungguhnya adalah manifestasi dari kedaulatan hukum yang dianut dalam UUD 1945, dan juga secara tidak langsung merupakan pengejawantahan dari kedaulatan rakyat.¹⁴⁰

Pada akhirnya, amandemen ketiga UUD 1945 telah memberikan harapan besar bagi para pencari keadilan. Yakni harapan agar negara Indonesia menjadi negara yang demokratis, transparan, dan memiliki akuntabilitas yang tinggi serta mengarah kepada *good governance*.¹⁴¹ Perubahan tersebut memang sangat diperlukan guna menyesuaikan dinamika ketatanegaraan dan kebutuhan dalam praktik bernegara, serta dalam upaya memenuhi dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara. Sehingga pada akhirnya dapat mewujudkan nilai-nilai keadilan, kebebasan, dan kesejahteraan bagi warga negara.

C. *Ratio Decidendi* (Pertimbangan Hukum) Putusan MK Nomor: 138/PUU-VII/2009 sebagai Dasar Kewenangan Menguji Perppu

Dasar pertimbangan hukum oleh seorang hakim menjadi penentu atau dasar sebuah putusan pengadilan. Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman¹⁴² merupakan lembaga yang dapat mencapai dan mewujudkan keadilan sebagaimana yang diharapkan oleh sebagian besar masyarakat. Melalui putusan-putusannya, MK mewujudkan tujuan hukum, seperti keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.

¹⁴⁰ Anwar C., *Teori Dan Hukum Konstitusi: Paradigma Kedaulatan Dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan), Impilkasi dan Implementasi Pada Lembaga Negara*, Cet. II, Ed. Rev., (Malang: Intrans Publishing, 2011), 264.

¹⁴¹ Sekjend MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2012), 5.

¹⁴² Lihat UUD NRI Tahun 1945, Pasal 24C Ayat (1).

Putusan yang dihasilkan oleh MK merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat (*final and binding*). Bersifat final dalam artian tidak ada upaya hukum lain yang dapat dilakukan terhadap putusan MK tersebut. Putusan tersebut berlaku mengikat serta memiliki kekuatan hukum tetap setelah putusan dibacakan dalam majelis sidang pengadilan.

Putusan MK, khususnya dalam perkara pengujian UU maupun Perppu, berlaku secara umum dan mengikat bagi semua pihak, baik itu perorangan dan/atau lembaga negara. Dikarenakan Putusan MK sesungguhnya mewakili kepentingan umum dari pada kepentingan individual, walaupun untuk mengajukan permohonan pengujian disyaratkan adanya kerugian konstitusional yang dialami oleh warga negara.¹⁴³

Walaupun Perppu sebagai produk hukum yang lahir dari subjektifitas Presiden atas suatu keadaan atau "*ihwal keadaan yang memaksa*", namun subjektifitas tersebut harus didasarkan pada keadaan yang obyektif yakni adanya 3 (tiga) syarat yang menjadi parameter adanya kegentingan yang memaksa, hal ini dapat dilihat pada Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 yang menafsirkan tentang "*keadaan genting yang memaksa*" sebagai berikut:

1. Adanya keadaan, yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara tepat berdasarkan undang-undang;
2. Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai;

¹⁴³ Pusat Kajian Konstitusi FH-Universitas Brawijaya, "Implikasi Putusan MK No. 102/PUU-VII/2009 terhadap Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Studi di Kabupaten Malang dan Kota Pasuruhan)", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 8, No. 1, (Februari 2011), 148.

3. Kekosongan tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang dengan cara prosedur biasa, karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk segera diselesaikan.

Dari uraian di atas, logika penerbitan Perppu dapat disusun sebagai berikut:

1. Adanya situasi bahaya, situasi genting;
2. Situasi ini dapat mengancam keselamatan negara, jika pemerintah tidak segera mengambil tindakan konkret.
3. Karena situasinya amat mendesak, dibutuhkan tindakan pemerintah secepatnya.¹⁴⁴

Sebab, apabila peraturan yang dibutuhkan untuk mengatasi situasi genting tersebut harus menunggu mekanisme DPR, akan membutuhkan waktu yang lama sedangkan keadaan genting tersebut harus segera ditangani.

Melalui Putusan No. 138/PUU-VII/2009 pada 8 Februari 2010, MK menafsirkan lebih luas kewenangannya untuk juga berwenang menguji Perppu, sebagaimana dinyatakan bahwa *“Oleh karena materi Perppu adalah sama dan setingkat dengan materi UU, maka MK berwenang untuk menguji apakah Perppu tersebut bertentangan atau tidak bertentangan dengan UUD 1945”*.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Janpatar Simamora, “Multitafsir Pengertian “Ihwal Kegentingan Memaksa” dalam Penerbitan Perppu”, *Mimbar Hukum*, Vol. 22, No. 1, (Februari 2010), 59.

¹⁴⁵ Lihat Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009, Point [3.13].

Presiden berwenang untuk mengeluarkan Perppu hanya ketika negara sedang dalam keadaan mendesak, yang mana oleh UUD disebut dengan keadaan kegentingan yang memaksa. Syarat ini ditetapkan oleh UUD atau Konstitusi yang oleh karenanya memiliki daya mengikat. Tanpa adanya kegentingan yang memaksa, Presiden tidak berwenang untuk membuat Perppu. Lebih lengkapnya MK mendalilkan sebagai berikut:

“Perpu melahirkan norma hukum dan sebagai norma hukum baru akan dapat menimbulkan: (a) status hukum baru, (b) hubungan hukum baru, dan (c) akibat hukum baru. Norma hukum tersebut lahir sejak Perpu disahkan dan nasib dari norma hukum tersebut tergantung kepada persetujuan DPR untuk menerima atau menolak norma hukum Perpu, namun demikian sebelum adanya pendapat DPR untuk menolak atau menyetujui Perpu, norma hukum tersebut adalah sah dan berlaku seperti Undang-Undang. Oleh karena dapat menimbulkan norma hukum yang kekuatan mengikatnya sama dengan Undang-Undang maka terhadap norma yang terdapat dalam Perpu tersebut Mahkamah dapat menguji apakah bertentangan secara materiil dengan UUD 1945. Dengan demikian Mahkamah berwenang untuk menguji Perpu terhadap UUD 1945 sebelum adanya penolakan atau persetujuan oleh DPR, dan setelah adanya persetujuan DPR karena Perpu tersebut telah menjadi Undang-Undang;”

Dalam Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009, perlu juga dicermati adanya perbedaan pendapat (*concurring opinion*) diantara para hakim MK, salah satunya ialah Mahfud MD, beliau berpendapat:

“Jika dirunut dari original intent, tafsir historik, tafsir gramatik, dan logika hukum seharusnya Mahkamah Konstitusi tidak bisa melakukan pengujian yudisial (judicial review) atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Sebab menurut Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 Mahkamah hanya menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Kalimat dalam Pasal 24C Ayat (1) tersebut sangat jelas hanya menyebut Undang-Undang dan tidak menyebut Perpu. Seandainya Mahkamah diperbolehkan menguji Perpu tentu UUD menyebut secara eksplisit pembolean tersebut sebab secara formal UUD 1945 membedakan dan menempatkan secara berbeda penyebutan atau

pengaturan antara UU dan Perpu; Undang-Undang diatur dalam Pasal 20 sedangkan Perpu diatur dalam Pasal 22.

Namun akhir-akhir ini ada perkembangan penting dalam ketatanegaraan kita sehingga saya ikut menyetujui agar Perpu dapat diuji konstiusionalitasnya oleh Mahkamah Konstitusi terutama melalui titik tekan dalam penafsiran konstitusi. Dalam kaitan antara perkembangan ketatanegaraan dan pengujian Perpu ini saya melihat perlunya penafsiran atas isi UUD 1945 tidak hanya bertumpu pada original intent, tafsir historik, dan tafsir gramatik melainkan harus menekankan pada penafsiran sosiologis dan teleologis. Perkembangan ketatanegaraan di lapangan yang menjadi alasan bagi saya untuk menyetujui dilakukannya judicial review terhadap Perpu oleh Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan hal-hal tersebut maka saya menyetujui Perpu dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi melalui penekanan pada penafsiran sosiologis dan teleologis. Penekanan pilihan atas penafsiran yang demikian memang agak mengesampingkan penafsiran historis dan gramatik, bahkan keluar dari original intent ketentuan tentang Perpu sebagaimana diatur di dalam Pasal 22 UUD 1945. Hal ini perlu dilakukan justru untuk melindungi kepentingan original intent pasal-pasal dan prinsip-prinsip lain yang juga ada di dalam UUD 1945. Pilihan pandangan ini semata-mata didasarkan pada prinsip dalam menjaga tegaknya konstitusi yakni “tidak boleh satu detik pun ada peraturan perundang-undangan yang berpotensi melanggar konstitusi tanpa bisa diluruskan atau diuji melalui pengujian yudisial.”

Penetapan MK mengenai tolok ukur “*hal ikhwal kegentingan yang memaksa*” memiliki implikasi memperketat kewenangan Presiden dalam menentukan “*hal ikhwal kegentingan yang memaksa*” dan juga dapat menimbulkan suatu kerancuan. Kerancuan yang dimaksud ialah apabila Presiden sebagai pembentuk Perpu, namun tidak memenuhi parameter yang telah ditentukan oleh MK, maka apakah Perpu tersebut menjadi tidak mengikat? Atau apakah Presiden dapat dinilai telah melanggar konstitusi dikarenakan melanggar pertimbangan MK yang mana telah diketahui bahwa putusan MK memiliki karakter yang bersifat final dan mengikat (*final and binding*).

Cakupan keadaan hal kegentingan yang memaksa sangatlah luas dan tidak terbatas. Tolak ukur yang diamanatkan oleh Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 tentu tidak dapat membatasi keadaan tersebut. Subyektifitas untuk menerbitkan Perppu merupakan pandangan subyektif Presiden karena Presiden merupakan pemegang pemerintahan Negara, sehingga yang lebih mengetahui keadaan suatu negara adalah pemegang kekuasaan itu sendiri yakni Presiden. Maka dari itu, untuk menguji subjektifitas Presiden tersebut, konstitusi telah memberikan kewenangan kepada DPR untuk melakukan *legislative review* terhadap Perppu yang telah dikeluarkan oleh Presiden melalui persidangan DPR yang berikutnya. Dipersidangan tersebutlah norma subyektif Presiden akan diuji kekonstitusionalitasannya.

Dengan memegang pandangan di atas maka kehadiran Perppu sebagai sebuah produk legislasi Presiden sudah sepatutnya berkedudukan sebagai bagian dari produk legisilasi lainnya dimana dimungkinkan untuk dilakukan pengujian (*judicial review*). Mengingat karakter norma abstrak Perppu sama dengan undang-undang sebagaimana yang dikatakan oleh Maria Farida bahwa “*derajat materi muatan Perppu dipersamakan dengan Undang-undang.*”¹⁴⁶

Selanjutnya, berkaitan dengan kewenangan MK menguji Perppu yang tidak terdapat dalam UUD, maka peneliti berpandangan sebaiknya adanya pengaturan secara tegas yang diatur tersendiri dalam UUD sehingga MK tidak melakukan penafsiran yang “menurut UUD”. Penafsiran secara

¹⁴⁶ Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Jilid I, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 192.

progresif dan bebas merupakan sesuatu yang baik, dikarenakan didalam memeriksa suatu perkara pasti hakim melihat kesegala arah untuk mencapai titik keadilan dan kemaslahatan itu sendiri.

Namun, penafsiran yang tidak “menurut UUD” justru dapat berakibat mengacaukan nilai UUD itu sendiri. Sehingga pada akhirnya seiring bergulirnya wacana tentang amandemen kelima¹⁴⁷ UUD 1945, maka ini merupakan momentum yang baik untuk juga memberikan kewenangan kepada MK menguji Perppu berdasarkan ketentuan langsung dari UUD 1945.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

¹⁴⁷ Hukumonline.com, Diusulkan Presidential Threshold Dihapus Lewat Amandemen Konstitusi, <https://new.hukumonline.com/berita/baca/lt60b3dae48fb43/diusulkan-presidential-threshold-dihapus-lewat-amandemen-konstitusi>, diakses pada 20 Mei 2021.

BAB IV

Model Pengujian Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang (*Judicial Review*) di Masa Yang Akan Datang (*Ius Contitutum*)

Pada pembahasan sebelumnya telah diuraikan bahwa terdapat beberapa problematika yang hingga saat ini sering terjadi pada sistem *judicial review*. Permasalahan yang terjadi adalah hingga saat ini, tidak satupun pengujian Perppu yang dilakukan di Mahkamah Konstitusi yang mencapai tahap pemeriksaan pokok perkara, melainkan kerap kali selalu diputus dengan konklusi putusan “*permohonan Pemohon telah kehilangan objek*”.

Berkaitan dengan kewenangan pengujian, sebagaimana yang telah diuraikan pada Bab sebelumnya, terdapat dualisme pengujian lembaga penguji Perppu. Yakni Mahkamah Konstitusi (MK) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Kewenangan MK untuk menguji Perppu (*judicial review*) Perppu terjadi sejak adanya Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009, sedangkan kewenangan DPR untuk menguji Perppu (*legislative review*) adalah berdasarkan Pasal 22 Ayat (2) UUD. Akibat hal tersebut, acapkali putusan MK atas pengujian Perppu menghasilkan amar putusan “*Permohonan pemohon telah kehilangan obyek*”, dikarenakan obyek “Perppu” telah disahkan menjadi “UU”.

Perppu sebagai aturan yang dibentuk dan disahkan oleh Presiden berdasarkan legitimasi dari ketentuan Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 harus segera dimintakan persetujuan kepada DPR dalam bentuk Rancangan Undang-Undang (RUU). Proses pembahasan yang terjadi di DPR merupakan kewenangan DPR berdasarkan Pasal 22 Ayat (2) UUD 1945. Pembahasan tersebut bukan untuk

menyetujui atau menolak secara parsial terhadap norma yang terdapat dalam Perppu, melainkan untuk menyetujui atau menolak secara keseluruhan terhadap RUU yang diajukan.

Sejak MK berwenang menguji Perppu, senyatanya tidak satu pun Perppu yang menjalani¹⁴⁸ proses pengujian di MK menjalani proses hingga pemeriksaan pada pokok Perkara, melainkan seringkali Perppu tersebut diputus “sebelum” waktunya. Hingga saat ini praktik yang terjadi tidak satu pun Perppu yang diajukan ke MK, diperiksa hingga pemeriksaan pokok perkara. Hal ini dapat dilihat hampir disetiap Putusan MK terhadap pengujian Perppu sering kali mendapat putusan dengan Amar “*tidak dapat diterima*”, dengan konklusi putusan “*permohonan Pemohon telah kehilangan obyek*”.

Terdapatnya 2 (dua) lembaga yang berwenang menguji Perppu tidak bisa dipungkiri telah menimbulkan problem yang akhirnya bermuara pada berlarut-larutnya pelanggaran terhadap hak konstitusional yang merugikan warga negara serta ketidakpastian hukum. Hal ini tentu tidak sejalan dengan yang pernah disampaikan oleh Mahfud MD yang menyatakan bahwa “*tidak boleh satu detik pun ada peraturan perundang-undangan yang berpotensi melanggar konstitusi tanpa bisa diluruskan atau diuji melalui pengujian yudisial*”.

Sering kali ketika telah ada Pemohon yang mengajukan pengujian Perppu di lembaga MK, dengan sigap lembaga DPR bergegas untuk menggelar persidangan guna membahas Perppu yang sedang menjalani proses *judicial review*, atau paling tidak proses *legislative review* yang telah berjalan semakin dipercepat

pelaksanaannya. Berikut Peneliti suguhkan sejumlah permohonan pengujian Perppu yang telah diuji di MK beserta Amar Putusannya.

Tabel II. Penanganan Perppu di Mahkamah Konstitusi Selama Tahun 2009– 2020

No.	Obyek Perppu	No. Perkara	Amar Putusan
1	Perppu No. 4 Tahun 2009	138/PUU-VII/2009	Permohonan Pemohon tidak dapat diterima
2	Perppu No. 1 Tahun 2013	90/PUU-XI/2013	Menetapkan permohonan ditarik kembali
3	Perppu No. 1 Tahun 2013	91/PUU-XI/2013	Permohonan Pemohon tidak dapat diterima
4	Perppu No. 1 Tahun 2014	118-119-125-126-127- 129-130-135/PUU-XII/2014	Permohonan Pemohon tidak dapat diterima
5	Perppu No. 1 Tahun 2017	85/PUU-XV/2017	Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya
6	Perppu No. 2 Tahun 2017	50/PUU-XV/2017	Menetapkan permohonan ditarik kembali
7	Perppu No. 2 Tahun 2017	- 38/PUU-XV/2017 - 39/PUU-XV/2017 - 41/PUU-XV/2017 - 48/PUU-XV/2017 - 49/PUU-XV/2017 - 52/PUU-XV/2017 - 56/PUU-XV/2017 - 64/PUU-XV/2017	- Permohonan Pemohon tidak dapat diterima - Permohonan Pemohon tidak dapat diterima - Permohonan Pemohon tidak dapat diterima - Permohonan Pemohon tidak dapat diterima - Permohonan Pemohon tidak dapat diterima - Permohonan Pemohon tidak dapat diterima - Permohonan Pemohon tidak dapat diterima - Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya - Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya
8	Perppu No. 1 Tahun 2020	23/PUU-XVIII/2020	Permohonan Pemohon tidak dapat diterima
9	Perppu No. 2 Tahun 2020	44/PUU-XVIII/2020	Menetapkan permohonan ditarik kembali

Sumber: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (www.mkri.id).

Akibat dari putusan MK itu menunjukkan telah terjadinya pembiaran (ketidak pastian) terhadap nasib para Pemohon yang mengajukan *judicial review*.

Para Pemohon yang mengajukan permohonan pengujian, tentu karena merasa ada hak konstitusionalnya yang terganggu atas keberlakuan norma hukum yang terdapat dalam Perppu itu, padahal konstitusi telah menjamin bahwa setiap orang berhak atas kepastian hukum.¹⁴⁹

Warga negara yang mengajukan permohonan *judicial review* ke MK, karena merasa ada hak konstitusionalnya sebagai warga negara dirugikan atas berlakunya Perppu pasca ditetapkan Presiden. Hak konstitusional merupakan hak yang dijamin oleh konstitusi, baik yang dinyatakan secara tegas maupun tersirat. Oleh karena hak-hak tersebut dicantumkan dalam konstitusi, maka menjadi bagian dari konstitusi sehingga cabang kekuasaan wajib menghormatinya. Selain daripada itu, karena hak konstitusional merupakan bagian yang tidak bisa lepas dari konstitusi, maka hak tersebut harus dilindungi.

Perppu sebagai aturan yang mengikat sejak disahkan melahirkan norma hukum yang dapat menimbulkan status hukum baru, hubungan hukum baru, dan akibat hukum. Dalam negara hukum, tidak boleh ada peraturan perundang-undangan yang tidak bisa diuji, oleh karena itu apabila terdapat warga negara yang menganggap hak konstitusional yang telah dijamin oleh konstitusi telah dirugikan atas berlakunya suatu peraturan, maka harus pula terdapat saluran hukum untuk menguji konstitusionalitas peraturan tersebut dan lembaga yang diberikan tugas oleh konstitusi untuk menegakkan supremasi konstitusi (*supremacy of constitution*) adalah Mahkamah Konstitusi.

Kewenangan bagi MK untuk menjaga konstitusionalitas sebuah peraturan berdasarkan penafsirannya merupakan fungsi yang melekat pada MK yakni

¹⁴⁹ Lihat UUD 1945, Pasal 28D Ayat (1).

sebagai pengawal konstitusi, penafsir final konstitusi, pelindung hak konstitusional warga negara, pelindung hak asasi manusia dan pelindung demokrasi. Termasuk di dalamnya kewenangan menguji konstitusionalitas Perppu terhadap konstitusi, sebagaimana disampaikan oleh Pakar Hukum Tata Negara Mahfud MD yang setuju jika Perppu dapat diuji konstitusionalitasnya oleh MK berdasarkan perkembangan ketatanegaraan dewasa ini dengan berpijak pada penafsiran sosiologis dan teleologis yang dipandang agak mengesampingkan penafsiran historis dan gramatik bahkan keluar dari *original intent*.

Menurut Jimly Asshiddiqie, memang seyogyanya MK diberi kewenangan menguji Perppu, karena untuk mencegah tindakan Presiden yang bersifat sewenang-wenang yang dapat menimbulkan ketidakadilan. Berbeda dengan pendapat Ni'matul Huda, yang berpendapat bahwa MK tidak memiliki wewenang untuk menguji Perppu karena konstitusi tidak secara tegas memberikan kewenangan pengujian Perppu.

Terdapat pro-kontra pendapat tentang kewenangan MK menguji Perppu adalah hal yang biasa dalam khazanah intelektual. Namun demikian, peneliti berpendapat bahwa dasar keberwenangan MK menguji Perppu adalah atas dasar penafsirannya terhadap konstitusi yang mana hal tersebut sesuai dengan fungsi yang melekat pada MK yakni sebagai penafsir final konstitusi (*the final interpreter of the constitution*), sehingga apa yang telah dilakukan oleh MK telah konstitusional termasuk di dalam menafsirkan bahwa Perppu juga menjadi kewenangannya untuk menguji. Selain daripada itu, alasan lain keberwenangan MK menguji konstitusionalitas Perppu adalah karena memang lembaga yudisial yang berfungsi sebagai pelindung hak asasi manusia dan hak konstitusional warga

negara (*the protector of the citizen's constitutional rights and protector of human rights*). adalah MK, demi menjalankan fungsi perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga negara.

Terkait pelaksanaan pengujian Perppu di MK saat ini masih menggunakan Hukum Acara sama seperti halnya untuk menguji UU, yaitu Hukum Acara Mahkamah Konstitusi.¹⁵⁰ Pengaturan mengenai pedoman beracara dalam perkara pengujian UU, diatur oleh UU Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi dan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 06/PMK/2005 yang di antara pada pokok isinya mengatur proses persidangan di Mahkamah Konstitusi tentang pengujian UU, yang terdiri atas Pemeriksaan Pendahuluan, Pemeriksaan Persidangan, Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH), dan Pengucapan Putusan.

Selanjutnya, secara ringkas proses persidangan dan pembuktian di Mahkamah Konstitusi, sebagaimana terdapat dalam UU Nomor 8 Tahun 2011, bahwa Alat Bukti diatur dalam Bagian Keempat pada Pasal 36 hingga Pasal 38, Pemeriksaan Pendahuluan diatur dalam Bagian Kelima Pasal 39, Pemeriksaan Persidangan diatur dalam Bagian Keenam Pasal 40 hingga Pasal 44, sedangkan RPH dan Pengucapan Putusan diatur dalam Bagian Ketujuh tentang Putusan mulai dari Pasal 45 hingga 49. Sedangkan dalam PMK Nomor 06/PMK/2005, diatur bahwa proses persidangan dan pembuktian diatur dalam Bab V, dimana pemeriksaan terdiri dari Pemeriksaan Pendahuluan (Pasal 10 dan Pasal 11) dan

¹⁵⁰ Mahkamah Konstitusi RI, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Kepaniteraan & Sekjen MKRI. 2019). Tahapan pengujian di MK meliputi: pengajuan permohonan, pendaftaran permohonan dan pengajuan sidang, alat bukti, pemeriksaan pendahuluan, pemeriksaan persidangan. (Berdasarkan UU No. 24 Tahun 2003 *jo* UU No. 7 Tahun 2020 tentang Perubahan ketiga Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi). Lihat juga

Pemeriksaan Persidangan (Pasal 12-Pasal 17). Pembuktian diatur dalam Pasal 18 hingga Pasal 28. RPH diatur dalam Bab VI pada Pasal 29 dan Pasal 30, sedangkan Putusan diatur dalam Bab VII pada Pasal 31 hingga Pasal 43.

Telah diuraikan sebelumnya, Perppu sebagai produk hukum yang pembentukannya dilatarbelakangi oleh keadaan tidak normal, berbeda dengan pembentukan UU. Maka seyogyanya dengan adanya perbedaan latarbelakang pembentukan tersebut, harus juga dibedakan mekanisme pengujiannya.

Jimly Asshiddiqie berpendapat apabila negara tengah sedang mengalami keadaan tidak normal (darurat, genting) maka sepatutnya pengelolaan negara tidak bisa dengan tetap mengacu pada pengelolaan negara dalam keadaan normal, melainkan harus diterapkan pengaturan tersendiri mengenai kondisi darurat. Termasuk dalam hal ini adalah pengaturan kewenangan Presiden untuk menetapkan Perppu dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, beserta mengenai pengujiannya baik secara formil maupun materiil. Oleh karena Perppu dibentuk dengan latar belakang kondisi tidak normal, maka seyogyanya terdapat sebuah pengaturan tersendiri yang tidak sama dengan produk yang lahir dalam kondisi normal.

Penurut peneliti, fenomena di ataslah yang kemudian menjadi sebab mengapa Perppu sering diputus lebih awal jauh sebelum masuk tahap pemeriksaan pokok perkara. Dikarenakan pengujiannya masih menggunakan mekanisme yang sama dengan UU sebagai produk dalam keadaan normal. Yang pada akhirnya putusan MK dengan konklusi “*permohonan Pemohon telah kehilangan objek*” berimbas pada berlarutnya pelanggaran terhadap hak konstitusional warga negara, karena tidak kunjung mendapat kepastian hukum.

Oleh karena itu, perlu untuk menggagas beberapa pengaturan atau ketentuan yang berbeda dalam pelaksanaan pengujian Perppu ke depannya. Berikut gagasan Peneliti terhadap penataan sistem pengujian Perppu dimasa mendatang.

Penataan Kembali Sistem Pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi

Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian Perppu berdasarkan Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 adalah sudah tepat, karna sebagaimana tugas dan fungsi MK adalah menangani perkara ketatanegaraan atau perkara konstitusional tertentu dalam rangka menjaga konstitusi, dan juga menegakkan supremasi konstitusi.

Selain itu, setiap putusan MK merupakan penafsiran final atas konstitusi. Oleh karena itu, sebagaimana telah diuraikan pada bab sebelumnya, bahwa salah satu dari 5 (lima) fungsi yang melekat pada MK ialah penafsir final konstitusi (*the final interpreter of the constitution*), maka kewenangan yang diperoleh berdasarkan Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 adalah putusan yang final dan mengikat serta sebagai penafsiran akhir dan harus dilaksanakan.

Agar penanganan pengujian Perppu di MK bisa memberikan kepastian hukum bagi warga negara yang hak konstitusionalnya dirugikan, maka gagasan Peneliti berikut sebagai pengembangan mekanisme pengujian Perppu pada masa yang akan datang, yaitu:

1. Penundaan Proses *Legislative Review* di DPR

Gagasan untuk mengatur ketentuan bahwa apabila Perppu diajukan ke Mahkamah Konstitusi oleh para Pemohon dan telah mendapatkan Nomor Perkara, maka proses persidangan di Dewan Perwakilan Rakyat harus ditunda sampai dengan adanya Putusan dari Hakim MK.

Dengan ketentuan demikian, permohonan para Pemohon akan dapat diperiksa oleh Hakim MK dengan tanpa ada bayang-bayang jika permohonan para Pemohon akan sia-sia ditengah proses pengujian di Mahkamah Konstitusi.

Maka pada akhirnya permohonan para Pemohon akan segera mendapat kepastian hukum mengenai ke-konstitusionalitas-an Perppu yang diduga merugikan hak konstitusional para Pemohon sebagai warga negara.

2. Pengaturan Tenggat Waktu Pemeriksaan Perkara di MK

Dalam hukum acara pada pengujian Undang-Undang, Mahkamah Konstitusi diberikan tenggat waktu selama 45 hari sejak diundangkan dalam hal pengujian secara formil, sedangkan untuk pengujian materiil tidak diberikan memiliki tenggat waktu.

Agar proses pengujian Perppu di Mahkamah Konstitusi tidak berlarut-larut, sedangkan hak untuk mendapatkan kepastian hukum bagi Pemohon atas pelanggaran hak konstitusional harus segera diwujudkan, maka dalam Hukum Acara pada pemeriksaan Perppu tenggat waktun pengujian Perppu haruslah berbeda dengan pengujian UU.

Dalam hal ini Peneliti memberikan usulan adanya tenggang waktu selama 28 hari kerja untuk melakukan pemeriksaan perkara. Pertimbangan yang Peneliti gunakan adalah membandingkan dengan proses pemeriksaan perkara sengketa hasil Pemilu pemilihan Presiden bisa diselesaikan dengan waktu maksimal 20 hari kerja, padahal dengan beban yang sangat besar dan skala yang luas.

Dengan demikian, tenggat waktu selama 28 hari tersebut diharapkan menjadi waktu yang cukup bagi MK untuk dapat memberikan putusan yang seadil-adilnya. Putusan tersebut dapat juga dipergunakan sebagai bahan pertimbangan para Dewan dalam melakukan proses *legislative review* di DPR.

3. Kewenangan MK Melakukan Pengujian Perppu Berdasarkan UUD

Untuk menyelesaikan polemik tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian Perppu yang tidak diperoleh berdasarkan konstitusi, maka sebaiknya kewenangan MK menguji Perppu diberikan langsung oleh UUD melalui amandemen.

Adanya wacana untuk melakukan amandemen kelima terhadap UUD yang berkembang akhir-akhir ini, juga menjadi momentum bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat mengubah UUD agar juga memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji konstitusionalitas Perppu terhadap UUD, khususnya pada Pasal 24C.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari pembahasan yang telah diuraikan pada Bab-bab sebelumnya, maka setidaknya terdapat beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Mahkamah Konstitusi berwenang melakukan pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) sejak adanya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 dengan pertimbangan bahwa Perppu melahirkan norma hukum sejak disahkan oleh Presiden, dan oleh karena menimbulkan norma hukum yang kekuatan mengikatnya sama dengan Undang-Undang, maka Mahkamah Konstitusi menafsirkan lebih luas kewenangannya untuk menguji konstusionalitas Perppu terhadap UUD NRI Tahun 1945 sebelum adanya penolakan atau persetujuan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.
2. Bahwa terdapat beberapa problematika yang hingga saat ini masih sering terjadi pada sistem pengujian Perppu (*judicial review*) yang berimbas pada tergadaikannya hak konstusional warga negara yang merasa dirugikan atas keberlakuan Perppu tersebut serta belum adanya kepastian hukum, sehingga perlu adanya usulan untuk melakukan penataan kembali pada sistem *judicial review* Perppu oleh Mahkamah Konstitusi, yang mana usulan-usulan tersebut meliputi:

- a) Penundaan Proses *Legislative Review* di DPR
- b) Pengaturan Tenggag Waktu Pemeriksaan Perkara di MK
- c) Kewenangan MK Melakukan Pengujian Perppu Berdasarkan UUD

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, Peneliti memberikan 3 (tiga) saran sebagai berikut; *Pertama*, Dewan Perwakilan Rakyat agar untuk sementara menghentikan proses persidangan untuk membahas Perppu ketika Perppu tersebut tengah sedang dilakukan pengujian konstitusional di Mahkamah Konstitusi. *Kedua*, Mahkamah Konstitusi agar menyusun aturan khusus mengenai Hukum Acara Pengujian Perppu, mengingat antara Undang-Undang dan Perppu memiliki latar pembentukan yang berbeda, sehingga aturan pengujiannya pun harus dibedakan. *Ketiga*, Majelis Permusyawaratan Rakyat agar menelaah kembali terkait urgensi pemberian kewenangan pengujian Perppu langsung berdasarkan UUD 1945.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Amirudin dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Cet. VI. Jakarta: Grafindo Persada, 2012.
- Ansori Lutfil. *Legal Drafting; Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*. Depok: Rajawali Pers, 2019.
- _____. *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Malang: Setara Press, 2018.
- Anwar C. *Teori dan Hukum Konstitusi; Paradigma Kedaulatan Dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan), Implikasi dan Implementasinya Pada Lembaga Negara*. Malang: Intrans Publishing, 2011).
- Asshiddiqie Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- _____. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007.
- _____. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- _____. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia-Pasca Reformasi*. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- _____. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Cet. II. Jakarta: MKRI, 2006.
- _____. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007.
- _____. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: MK-RI dan Pusat Studi HTN FH UI, 2004.
- Astawa I Gede Pantja & Suprin Na'a. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*. Bandung: Alumni, 2008.
- Attamimi A. Hamid S. *UUD 1945, TAP MPR, Undang-Undang (Kaitan Norma Hukum Ketiganya)*. Jakarta: 1984.
- E.C.S Wade & G. Godfrey, *Constitutional Law: An Outline of The Law and Practice of The Citizen and the Including Central and Local Government*,

- the Citizen and the State and Administrative Law*. London: Longmans, 1965.
- Fatimah Siti. *Praktik Judicial Review di Indonesia*. Yogyakarta: Pilar Media, 2005.
- Hadjon Philipus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu, 1987.
- _____. *Merancang dan Menulis Penelitian Hukum Normatif, Teori dan Filsafat*. Jakarta: FH Unair.
- Hausmaninger H. *The Austrian Legal System*. Menzshe Verlags-und Universitätsbuchhandlung: Wien, 2003.
- Huda Ni'matul. *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Cet.. I*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- _____. *Negara Hukum. Demokrasi dan Judicial Review*. Yogyakarta: UII Press, 2005.
- _____. R. Nazriyah. *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan, Cet. II*. Bandung: Nusa Media, 2019.
- Indrati Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, Jilid I*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- _____. *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya, Jilid II*. Jakarta: Kanisius, 2017.
- Jennings Sir Ivor. *The Law and the Constitution*, Fifth Edition. United Kingdom: Trinity Hall Cambridge, 1959.
- Levy Leonard W. *Judicial Review: Sejarah kelahiran, Wewenang, dan Fungsinya dalam Negara demokrasi*, Penerjemah: Eni Purwaningsih. Bandung: Nusamedia, 2005.
- Mahkamah Konstitusi bekerjasama dengan Pusat Studi Konstitusi FH Universitas Andalas. *Perkembangan Pengujian Perundang-Undangan Di Mahkamah Konstitusi (Dari Berpikir Hukum Tekstual Ke Hukum Progresif)*. Padang: Pusako, 2010.
- Mahkamah Konstitusi. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Cet. II*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2019.

- Majelis Permusyawaratan Rakyat. *Buku I: Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan UUD NRI Tahun 1945*. Jakarta: 2004.
- Manan Bagir dan Kuntana Magnar. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, 1993.
- Manan Bagir. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan di Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill-Co, 1992.
- _____. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta, Pusat Studi Hukum FH UII-Gama Media 1999.
- _____. *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- Marzuki Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*, Ed., Rev. Jakarta: Kencana, 2005.
- Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih. *Susunan Pembagian kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Cet. VI. Jakarta: Gramedia, 1989.
- Nurmawati Made, I Gde Marhaendra Wija Atmaja. *Jenis, Fungsi Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan*. Denpasar: FH. Universitas Udayana, 2007.
- Palguna I. Dewa G. *Mahkamah Konstitusi: Dasar Pemikiran, Kewenangan, dan Perbandingan dengan Negara Lain*. Jakarta: Konpress, 2018.
- Prodjodikoro Wirjono. *Asas Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: tp, 1970.
- Sihombing Herman. *Hukum Tata Negara Darurat Di Indonesia*. Jakarta: Djambatan, 1996.
- Soemantri Sri. *Hak Menguji Materiil di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1982.
- _____. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni, 1992.
- Tutik Titik Triwulan. *Restorasi Hukum Tata Negara; Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Depok: Kencana, 2017.
- Wahyono Padmo. *Pembangunan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Hill Co., 1989.
- Zurkarnain, Sirajudin, Fatkhurrohman. *Legislative Drafting; Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Malang: Setara Press, 2015.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-undang tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang Permohonan 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

ARTIKEL/JURNAL/SKRIPSI/TESIS/DISERTASI

A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara" (Disertasi—UI, Jakarta, 1990).

Achmad Edi Subiyanto, "Perlindungan Hak Konstitusional Melalui Pengaduan Konstitusional", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 8, No. 5, (Okt 2011).

Almanar dkk, "Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", *Jurnal Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Syiah Kuala*, Vol. 3, No. 2, (Mei 2015).

Ali Marwan Hsb, "Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (The Review Of The Government Regulation In Lieu Of Law)", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13, No. 02, (Juni 2016).

Dedy Nursamsi, "Kerangka Cita Hukum (Recht Idee) Bangsa Sebagai Dasar Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Pemerintah

- Pengganti Undang Undang (Perppu)", *Jurnal Cita Hukum*, Vol. I No. 1, (Juni 2014).
- Dian Agung Wicaksono, "Implikasi Re-Eksistensi Tap-MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 1, (Maret 2013).
- Ibnu Sina Chandranegara, "Pengujian Perppu Terkait Sengketa Kewenangan Konstitusional Antar-Lembaga Negara", *Jurnal Yudisial*, Vol. 5, No. 1, (April 2012).
- Ida Zuraida, "Batasan Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Di Bidang Perpajakan", Pusdiklat Pajak, Badan Diklat Keuangan, Kementerian Keuangan, (SNKN 2018).
- Iskandar Muda, "Fenomena Two in One Pengujian Perppu", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15, No. 2, (Juni 2018).
- Janpatar Simamora, "Multitafsir Pengertian "Ihwal Kegentingan Memaksa" dalam Penerbitan Perppu", *Mimbar Hukum*, Vol. 22, No. 1, (Februari 2010).
- Ni'matul Huda, "Pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 5, (Oktober 2010).
- Machmud Aziz, "Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Perundang-Undangan di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 5 (Oktober 2010).
- Muchammad Ali Safa'at, "Toetsingrecht, "Judicial Review", "Constitutional Review", *Majalah Konstitusi-Berita Mahkamah Konstitusi*, No. 14, (Jan-Feb 2006).
- Muhammad Shiddiq, "Kegentingan Memaksa Atau Kepentingan Penguasa (Analisis Terhadap Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)", *As-Syir'ah Jurnal Ilmu Syariah dan Hukum*, Vol. 48, No. 1, (Juni 2014).
- Pusat Kajian Konstitusi FH-Universitas Brawijaya, "Implikasi Putusan MK No. 102/PUU-VII/2009 terhadap Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Studi di Kabupaten Malang dan Kota Pasuruhan", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 8, No. 1, (Februari 2011).

Riri Nazriyah, “Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang”, *Jurnal Hukum*, (Vol 17 Juli 2010, No 3).

Titik Triwulan Tutik, “Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dalam Sistem Pemilu Menurut Undang-Undang Dasar” (Tesis—Universitas Airlangga Surabaya, 2005).

INTERNET

<https://www.mkri.id>

<https://www.hukumonline.com>

<https://kbbi.kemdikbud.go.id/>



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A