

**PERTIMBANGAN HUKUM MAHKAMAH KONSTITUSI  
MENGUJI ATAS PERATURAN PEMERINTAH  
PENGGANTI UNDANG-UNDANG**

**SKRIPSI**

Diajukan Untuk Melengkapi Tugas-Tugas dan Memenuhi  
Syarat-Syarat Untuk Mencapai Gelar Sarjana Hukum  
Program Studi Ilmu Hukum

**Oleh:**

**MUKARROM HADI  
NPM: 1706200203**



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2023**



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Risa, janganlah surat ini agar dibuktikan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 191/SK/IBAN-PT/AK/KP/PT/VI/2022  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.linkedin.com/company/umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/channel/UCumsumedan)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**BERITA ACARA**

**UJIAN MEMPERTAHAKAN SKRIPSI SARJANA  
BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I**

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Senin, Tanggal 18 September 2023, Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

**MENETAPKAN**

**NAMA** : MUKARROM HADI  
**NPM** : 1706200203  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/HUKUM TATA NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : PERTIMBANGAN HUKUM MAHKAMAH  
KONSTITUSI MENGUJI ATAS PERATURAN  
PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG

**Dinyatakan** : (B) Lulus Yudisium dengan Predikat Baik  
( ) Lulus Bersyarat, Memperbaiki/Ujian Ulang  
( ) Tidak Lulus

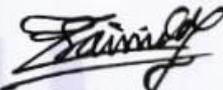
Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum Tata Negara.

**PANITIA UJIAN**

Ketua

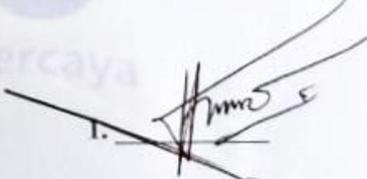
  
**Dr. FAISAL, S.H., M.Hum**  
NIDN: 0122087502

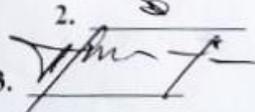
Sekretaris

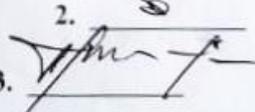
  
**Dr. ZAINUDDIN, SH., M.H**  
NIDN: 0118047901

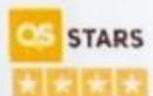
**ANGGOTA PENGUJI:**

1. **Dr. MHD. TEGUH SYUHADA LUBIS, S.H., M.H**
2. **BENITO ASHDIE KODIYAT MS, S.H., M.H**
3. **Assoc. Prof. Dr. H. SURYA PERDANA, S.H., M.Hum**

1. 

2. 

3. 





**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini agar dituliskan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 1913/SK/BAN-PT/AK/PPT/2022  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [fahumsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata 1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

NAMA : MUKARROM HADI  
NPM : 1706200203  
PRODI/BAGIAN : HUKUM/HUKUM TATA NEGARA  
JUDUL SKRIPSI : PERTIMBANGAN HUKUM MAHKAMAH  
KONSTITUSI MENGUJI ATAS PERATURAN  
PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG

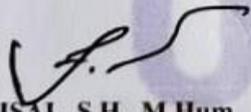
PENDAFTARAN : 13 September 2023

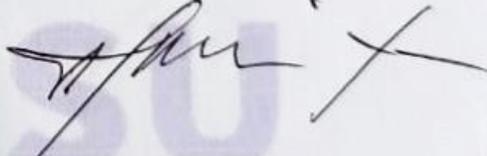
Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah Lulus dari Ujian Skripsi Penulis berhak memakai gelar:

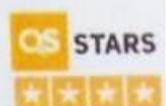
**SARJANA HUKUM (S.H)**

Diketahui  
DEKAN FAKULTAS HUKUM

PEMBIMBING

  
Dr. FAISAL, S.H., M.Hum  
NIDN: 0122087502

  
Assoc. Prof. Dr. H. SURYA PERDANA, S.H., M.Hum  
NIDN. 0011066204





**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan bergimanya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 1913/UK/BAN-PT/AK/KP/PT/VI/2022  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

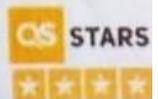
**NAMA** : MUKARROM HADI  
**NPM** : 1706200203  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/HUKUM TATA NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : PERTIMBANGAN HUKUM MAHKAMAH  
KONSTITUSI MENGUJI ATAS PERATURAN  
PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada  
Panitia Ujian

Medan, 23 Agustus 2023

DOSEN PEMBIMBING

Assoc. Prof. Dr. H. SURYA PERDANA, S.H., M.Hum  
NIDN. 0011066204





**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab buntutnya agar disetujui dan lancar dan langgengnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/08/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [fahumsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**KARTU BIMBINGAN**  
**SKRIPSI MAHASISWA**

**NAMA** : MUKARROM HADI  
**NPM** : 1706200203  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/HUKUM TATA NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : PERTIMBANGAN HUKUM MAHKAMAH KONSTITUSI  
MENGUJI ATAS PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI  
UNDANG-UNDANG

**PEMBIMBING** : Assoc. Prof. Dr. H. SURYA PERDANA, S.H., M.Hum

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	PARAF
23/06/2023	Penyerohan Skripsi	[Signature]
27/06/2023	Perbaikan latar belakang dan rumusan masalah	[Signature]
01/07/2023	masalah	[Signature]
05/07/2023	Penyerohan skripsi	[Signature]
13/07/2023	Perbaikan Bab IV	[Signature]
19/07/2023	Penyerohan skripsi	[Signature]
25/07/2023	Perbaikan Penilaian	[Signature]
01/08/2023	Penyerohan skripsi	[Signature]
05/08/2023	Penyerohan skripsi	[Signature]
26/08/2023	Keputusan Revisi	[Signature]

Diketahui Dekan

Dosen Pembimbing

[Signature]

[Signature]

(Dr. Faisal, S.H., M.Hum)

(Assoc. Prof. Dr. H. SURYA PERDANA, S.H., M.Hum)





**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini agar tidak dibenturkan  
dengan dan sebagainya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> ✉ [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#)

**PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI**

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : **MUKARROM HADI**  
NPM : **1706200203**  
Program : **Strata – I**  
Fakultas : **Hukum**  
Program Studi : **Ilmu Hukum**  
Bagian : **Hukum Tata Negara**  
Judul Skripsi : **PERTIMBANGAN HUKUM MAHKAMAH  
KONSTITUSI MENGUJI ATAS PERATURAN  
PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG**

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian / karya saya sendiri. Kecuali bagian – bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata dikemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, September 2023

Saya yang menyatakan



**MUKARROM HADI**



## ABSTRAK

### **PERTIMBANGAN HUKUM MAHKAMAH KONSTITUSI MENGUJI ATAS PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG**

Oleh:

**MUKARROM HADI**

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang adalah peraturan hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk mengisi kekosongan hukum atau dalam keadaan darurat yang memerlukan pengaturan yang mendesak. Rumusan masalah dalam skripsi ini adalah bagaimana Mahkamah Konstitusi melakukan pertimbangan hukum dalam menguji keabsahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang, bagaimana Mahkamah Konstitusi menjaga keseimbangan antara kepentingan Eksekutif dalam mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Perpu) dan kepastian hukum serta prinsip demokrasi, bagaimana dasar kewenangan dan pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

Penulisan skripsi ini menggunakan metode telaah pustaka (*library research*) untuk mentelaah data-data sekunder. Jenis data penelitian ini adalah data sekunder. Bahan hukum primer dan sekunder disusun secara sistematis dan dianalisis secara kualitatif.

Kesimpulan dari pembahasan adalah Mahkamah Konstitusi melakukan pertimbangan hukum dalam menguji keabsahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang meskipun UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak menyebutkan secara tegas kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji Perppu terhadap Undang-Undang Dasar. Mahkamah Konstitusi menjaga keseimbangan antara kepentingan eksekutif dalam mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang dan kepastian hukum serta prinsip demokrasi adalah menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang karena Perppu telah menimbulkan norma hukum baru, hubungan hukum, dan akibat hukum tidaklah cukup kuat untuk dijadikan dasar karena pada dasarnya semua peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan memiliki unsur-unsur tersebut. Di samping itu, pengujian yang dilakukan MK tidaklah serta merta menghentikan pelaksanaan Perppu dan pembahasannya di DPR. Dasar kewenangan dan pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang adalah meskipun secara yuridis UUD 1945 tidak memberikan kewenangan secara tegas untuk mengujinya. Pertimbangan yang digunakan oleh hakim konstitusi untuk menguji Perpu adalah faktor teleologis dan sosiologis karena kebutuhan masyarakat yang terus berkembang.

**Kata Kunci: Pertimbangan Hukum, Mahkamah Konstitusi, Perppu.**

## KATA PENGANTAR

  
*Bismillahirrahmanirrahim.*

*Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarkatuh*

Pertama-tama disampaikan rasa syukur kehadiran Allah SWT yang maha pengasih lagi penyayang atas segala rahmat dan karuniaNya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu, disusun skripsi yang berjudul “Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi Menguji Atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”.

Secara khusus dengan rasa hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya diberikan terima kasih kepada Ayahanda dan Ibunda yang telah mengasih dan mendidik dengan curahan kasih sayang. Perkenankanlah diucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada: Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Prof. Dr. Agussani., M.AP atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program Sarjana ini. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Dr. Faisal, S.H., M.Hum atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I Bapak Dr. Zainuddin, S.H., M.H dan Wakil Dekan III Ibu Atikah Rahmi, S.H., M.H..

Terimakasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada dosen pembimbing yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan arahan sehingga skripsi ini selesai.

Disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Tak terlupakan disampaikan terima kasih kepada seluruh narasumber yang telah memberikan data selama penelitian berlangsung. Kepada semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu namanya, tiada maksud mengecilkan arti pentingnya bantuan dan perannya, dan untuk itu disampaikan ucapan terima kasih yang setulus-tulusnya.

Akhir kata dengan segala kerendahan hati Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna sebagaimana layaknya karya manusia yang daif. Akan tetapi, Penulis berharap skripsi ini dapat memberikan manfaat untuk menambah pengetahuan dan wawasan berfikir bagi setiap orang yang membacanya.

Medan, Agustus 2023  
Penulis

**MUKARROM HADI**

## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAK .....</b>	<b>i</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>ii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>iv</b>
<b>BAB I : PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
1. Rumusan Masalah.....	7
2. Faedah Penelitian .....	7
B. Tujuan Penelitian .....	8
C. Definisi Operasional .....	8
D. Keaslian Penelitian.....	10
E. Metode Penelitian .....	12
1. Jenis dan pendekatan penelitian.....	12
2. Sifat penelitian .....	13
3. Sumber data .....	14
4. Alat pengumpulan data .....	14
5. Analisis data.....	14
<b>BAB II : TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>15</b>
A. Konstitualitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.....	15
B. Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Konstitusionalitas .....	21
C. Pengertian dan Karakteristik Peraturan Pemerintah Pengganti Undnag-Undang.....	26

<b>BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>33</b>
A. Mahkamah Konstitusi Melakukan Pertimbangan Hukum Dalam Menguji Keabsahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Perpu).....	33
B. Mahkamah Konstitusi Menjaga Keseimbangan Antara Kepentingan Eksekutif Dalam Mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang dan Kepastian Hukum Serta Prinsip Demokrasi .....	51
C. Dasar Kewenangan dan Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi Dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang .....	63
<b>BAB IV : KESIMPULAN DAN SARAN.....</b>	<b>72</b>
A. Kesimpulan .....	72
B. Saran.....	73

**DAFTAR PUSTAKA**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Dalam sejarah Indonesia Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) pertama kali diperkenalkan pada tahun 1966 untuk mengatur pengendalian pers dan penyebaran informasi. Demi keamanan dan stabilitas nasional, Perpu memberdayakan pemerintah untuk mengatur dan mengendalikan pengendalian pers.<sup>1</sup>

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) digunakan di Indonesia pada masa Orde Baru di pemerintahan Presiden Soeharto. Penggunaan Perpu setelah peristiwa G30S/PKI pada tahun 1965, ketika keadaan darurat ditetapkan dan pemerintah harus bertindak cepat untuk menangani masalah tersebut. Perpu sebagai instrumen hukum memberi kewenangan kepada pemerintah untuk menetapkan peraturan yang memiliki kekuatan hukum yang sama dengan undang-undang. Penerbitan Perpu terjadi dalam situasi yang dianggap mendesak dan tidak memungkinkan proses legislasi yang panjang dan rumit di tingkat parlemen.<sup>2</sup>

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) semakin banyak digunakan di berbagai bidang seiring berjalannya waktu. Ketika setelah jatuhnya kediktatoran Orde Baru pada tahun 1998, sebuah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dikeluarkan untuk mengontrol pemilu dan

---

<sup>1</sup> Subiyanto, A. E. 2014. *Menguji Konstitusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*. Lex Jurnalica, 11 (1), halaman 17998.

<sup>2</sup> M. Hatta Ali, 2018. *Kekuasaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Orde Baru*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, halaman 64

memungkinkan pemilu yang lebih terbuka dan demokratis. Selanjutnya, Perpu digunakan untuk mengatasi krisis keuangan tahun 1998 dengan melimpahkan kewenangan lebih lanjut kepada pemerintah untuk melaksanakan program-program darurat.<sup>3</sup>

Namun menurut peneliti Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) tersebut menuai kritik dan kontroversi. Beberapa pihak menilai penggunaan Perpu dapat menyebabkan pemerintah menyalahgunakan kekuasaannya. Dimana didasarkan pada kewenangan pemerintah untuk mengeluarkan peraturan tanpa melalui prosedur legislasi, serta pengawasan legislatif yang semakin meningkat.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) masih digunakan selama era reformasi, setelah jatuhnya pemerintahan Orde Baru, tetapi mengalami perubahan. Pasal 22B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam jangka waktu tertentu. Hal ini menambah lapisan pengawasan terhadap penggunaan Perpu oleh pemerintah.<sup>4</sup>

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) adalah dokumen hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam keadaan darurat atau mendesak di mana prosedur legislatif biasa tidak dapat diikuti. Perppu memainkan peran penting dalam kehidupan hukum suatu negara karena memungkinkan pemerintah untuk mengambil tindakan cepat dan efektif dalam menghadapi

---

<sup>3</sup>*Ibid*, halaman 86

<sup>4</sup> Undang-Undang Dasar 1945

keadaan yang membutuhkan perlindungan atau penyelesaian segera.<sup>5</sup> Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) telah memainkan peran penting dalam sejarah hukum Indonesia sebagai alat yang memungkinkan pemerintah bertindak cepat dalam situasi darurat atau mendesak, tetapi juga menimbulkan kekhawatiran tentang pengawasan dan perimbangan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif.<sup>6</sup>

Mahkamah Konstitusi (MK) adalah badan peradilan yang sangat penting bagi kerangka hukum suatu negara. Mahkamah Konstitusi bertanggung jawab untuk menegakkan keutamaan konstitusional dan menafsirkan ketentuan hukum yang mendasar. Tujuan utama Mahkamah Konstitusi adalah untuk memastikan konstitusi dipatuhi, untuk menegakkan hak asasi manusia, dan untuk menjaga keseimbangan hubungan kekuasaan sistem politik. Tanggung jawab utama Mahkamah Konstitusi adalah untuk menilai legalitas undang-undang dan peraturan yang dikeluarkan pemerintah. Untuk memastikan bahwa undang-undang atau peraturan memenuhi persyaratan konstitusi negara, Mahkamah Konstitusi menguji konstitusionalitas undang-undang atau peraturan tersebut. Mahkamah Konstitusi menilai materi, metode, dan konteks konstitusional undang-undang atau peraturan subjek selama pengujian ini.<sup>7</sup>

Pentingnya peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) memberdayakan pemerintah untuk segera mengambil tindakan dalam situasi

---

<sup>5</sup> M. Ridwanul Anwar. 2018. *Perppu: Kajian Hukum dan Penegakan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, halaman 65

<sup>6</sup> Achmad Sodiki. 2019. *Sejarah Hukum Indonesia: Kajian tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)*, Jakarta: Kencana, halaman 54

<sup>7</sup> Khelda Ayunita. 2017. *Pengantar Hukum Konstitusi dan Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta : Mitra Wacana Media, halaman 83

darurat atau mendesak, seperti bencana alam, krisis ekonomi, atau ancaman terhadap keamanan nasional, tanpa harus menunggu prosedur legislatif yang berlarut-larut. Hal ini memungkinkan pemerintah untuk menangani keadaan darurat lebih efisien dan cepat.<sup>8</sup> Gagasan bahwa konstitusi merupakan dasar atau landasan hukum tertinggi dalam suatu negara disebut sebagai konstitusi sebagai Undang-Undang Dasar. Konstitusi menggariskan nilai-nilai fundamental, kerangka organisasi, hak asasi manusia, dan kewenangan lembaga Negara. Landasan Hukum Undang-undang dasar yang memuat pedoman-pedoman dasar bagaimana negara dan pemerintahan itu diselenggarakan, berfungsi sebagai landasan hukum. Semua lembaga negara dan warga negara harus mematuhi aturan dasar yang ditetapkan oleh konstitusi untuk memenuhi tanggung jawab mereka.<sup>9</sup>

Kekuatan Hukum Tertinggi Dalam sistem hukum suatu Negara di Indonesia, konstitusilah yang paling berbobot. Artinya, ketentuan konstitusi harus konsisten dengan semua persyaratan hukum lainnya. Peraturan hukum dapat dianggap melanggar hukum atau inkonstitusional jika ada konflik antara mereka dan konstitusi. Distribusi Kewenangan Konstitusi menetapkan hubungan antara eksekutif, legislatif, dan cabang yudikatif pemerintahan. Konstitusi juga menetapkan tanggung jawab dan kewenangan masing-masing lembaga serta menjunjung tinggi keseimbangan kekuasaan di antara mereka.<sup>10</sup>

Hak asasi manusia seringkali dijamin dan dilindungi oleh konstitusi. Daftar hak-hak yang harus dijunjung tinggi dan dijamin oleh negara, serta jaring

---

<sup>8</sup> Yusril Ihza Mahendra, 2019. *Perppu: Urgensi dan Implementasi dalam Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, halaman 49

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm 98

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie. 2016. *Konstitusi dan Kekuatan Hukum Tertinggi di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, halaman 87

pengaman jika hak-hak tersebut dilanggar, dapat ditemukan dalam konstitusi. Amandemen Konstitusi Konstitusi juga menawarkan kerangka kerja untuk revisi atau amandemen konstitusi. Prosedur amandemen khusus konstitusi, seperti ratifikasi oleh legislatif atau mekanisme referendum, biasanya diuraikan dalam dokumen itu sendiri.<sup>11</sup> Alat yang paling penting untuk menentukan kerangka hukum suatu negara, organisasi pemerintahan, dan hak-hak warga negara adalah konstitusinya sebagai Undang-Undang Dasar. Konstitusi berfungsi sebagai kerangka hukum yang membela hak-hak individu, mengatur interaksi antar lembaga negara, dan memastikan sistem hukum yang adil dan stabil.<sup>12</sup>

Kemampuan Mahkamah Konstitusi (MK) untuk menguji peraturan pemerintah yang menjadi undang-undang (perppu) merupakan salah satu bidang doktrin hukum yang bertujuan untuk menjaga keseragaman dalam sistem hukum Indonesia. Mahkamah yang sah menjunjung tinggi koherensi hukum dengan menentukan apakah Perppu sah dan tidak melanggar prinsip-prinsip dasar konstitusi, hak asasi manusia, atau undang-undang hukum yang relevan. Stabilitas dan keadilan sistem peradilan Indonesia bergantung pada hal ini.<sup>13</sup>

Secara normatif Mahkamah Konstitusi tidak memiliki kewenangan mengadili dan memutuskan perkara pengaduan konstitusional. Akan tetapi, apabila terdapat suatu perkara pengaduan konstitusional yang dikonstruksikan dalam perkara pengujian undang-undang dan memenuhi syarat serta batasan yang telah ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi, maka Mahkamah Konstitusi dapat

---

<sup>11</sup> I Dewa Gede Atmadja. 2015. *Hukum Konstitusi Problem Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Malang : Setara Press, halaman 189

<sup>12</sup> *Ibid*, halaman 79

<sup>13</sup> Anwar C. 2015. *Teori Dan Hukum Konstitusi*, Malang : Intrans Publishing, halaman

mengadili secara terbatas perkara dimaksud. Hal ini semakin meneguhkan pula bahwa Mahkamah Konstitusi berfungsi sebagai pelindung hak konstitusional warga Negara dan pelindung hak asasi manusia melalui kewenangan pengaduan konstitusional semu (*pseudo constitutional complaint*) yang dimilikinya.<sup>14</sup>

Instrumen hukum yang dikenal dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) dibuat oleh pemerintah untuk mengatur situasi mendesak atau keadaan darurat yang tidak dapat segera diatasi dengan undang-undang yang ada. Sebagai pengganti undang-undang, pemerintah mengeluarkan perppu dengan izin DPR (Dewan Perwakilan Rakyat).

Pasal-pasal konstitusi, undang-undang, dan peraturan terkait menjadi dasar bagi Perppu (Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang).

1. Dasar Konstitusional: Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 mengatur tentang kewenangan Presiden untuk mengeluarkan Perppu. Presiden diberi wewenang oleh pasal ini untuk mengeluarkan Perppu dalam keadaan krisis yang mendesak dan keadaan yang signifikan yang memerlukan penilaian cepat.
2. Pengaruh terhadap Undang-undang Lain: Perppu berwenang mengubah ketentuan undang-undang lain. Perppu memiliki kewenangan untuk mengabaikan undang-undang yang bertentangan atau bertentangan dengan tujuan dan pasal-pasalanya dalam situasi ini.

Untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, saya membuat tugas akhir dalam bentuk skripsi

---

<sup>14</sup> *Ibid*, Halaman: 14

penelitian dengan judul : **“Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi Menguji Atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”**

### **1. Rumusan Masalah**

Sehubungan dengan Latar Belakang yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah yang diajukan adalah:

- a. Bagaimana Mahkamah Konstitusi melakukan pertimbangan hukum dalam menguji keabsahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang ?
- b. Bagaimana Mahkamah Konstitusi menjaga keseimbangan antara kepentingan Eksekutif dalam mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Perpu) dan kepastian hukum serta prinsip demokrasi?
- c. Bagaimana dasar kewenangan dan pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang?

### **2. Faedah Penelitian**

Faedah Penelitian ini diharapkan sangat berguna baik secara teoritis maupun praktis. Faedah dari segi teoritisnya adalah faedah sebagai sumbangan baik kepada Ilmu Pengetahuan pada umumnya maupun kepada ilmu hukum pada khususnya. Dari segi Praktisnya Penelitian tersebut berfaedah bagi kepentingan negara, bangsa, masyarakat dan pembangunan.<sup>15</sup>

Adapun kegunaan penelitia tersebut adalah:

1. Secara teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan kajian untuk mengembangkan pengetahuan keilmuan tentang dapat memberikan manfaat

---

<sup>15</sup> Ida Hanifah, dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: Pustaka Prima. halaman 16

terhadap batasan kewenangan Mahkamah Konstitusi yang membantu para praktis hukum dan masyarakat umum untuk mengetahui pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi menguji atas peraturan pemerintah pengganti undang-undang

## 2. Secara praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dan pertimbangan pemikiran terhadap pihak yang terkait pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi menguji atas peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

### **B. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Mahkamah Konstitusi melakukan pertimbangan hukum dalam menguji keabsahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang?
2. Untuk mengetahui Mahkamah Konstitusi menjaga keseimbangan antara kepentingan Eksekutif dalam mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Perpu) dan kepastian hukum serta prinsip demokrasi.
3. Untuk mengetahui dasar kewenangan dan pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

### **C. Definisi Operasional**

Definisi Operasional atau Kerangka Konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara definisi-definisi/konsep-konsep khusus yang akan diteliti<sup>16</sup>. Definisi operasional dalam penelitian ini adalah:

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, halaman 17

## 1. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini dikenal dengan Perppu. Perppu adalah dokumen hukum yang dikeluarkan oleh presiden suatu negara ketika ada situasi darurat atau mendesak yang memerlukan tindakan cepat untuk mengendalikan atau mengatasi suatu masalah. Menemukan Perppu yang telah dikeluarkan oleh pemerintah merupakan identifikasi terhadap Perppu yang telah ditetapkan. Meninjau dan memahami teks Perppu, termasuk isi, tujuan, dan efek hukumnya, merupakan langkah penting dalam proses identifikasi.<sup>17</sup>

## 2. Menguji Konstitualitas dan Menilai Kondisi Darurat atau mendesak

Suatu badan peradilan, seperti Mahkamah Konstitusi (MK), menilai dan menentukan apakah suatu peraturan perundang-undangan, aturan, kebijakan, atau tindakan pemerintah telah sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam konstitusi negara sebagai bagian dari proses penentuan konstitusionalitas. Dalam hal keadaan darurat atau mendesak yang mendukung dikeluarkannya Perppu sesuai dengan standar yang ditetapkan konstitusi, maka Mahkamah Konstitusi dapat menetapkannya. Mahkamah Konstitusi akan menilai apakah tindakan pemerintah melalui Perppu sudah tepat dengan kondisi saat ini dan apakah Perppu memang dibutuhkan untuk menanganinya.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> I Gusti Agung Bagus Bawantara. 2012. *Perppu dalam Sistem Hukum Indonesia: Identifikasi, Prosedur, dan Pengawasan*, Yogyakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, halaman 23

<sup>18</sup> Denny Indrayan. 2015. *Pengujian Konstitusionalitas dalam Kondisi Darurat: Kajian Teori dan Implementasi Praktis*, Jakarta Timur: Kencana Prenada Media Group, halaman 57

### 3. Menguji Substansi dan Prosedur Perlindungan Hak-hak Konstitusional

Substansi atau isi Perppu, termasuk pasal-pasalnya, akan diteliti oleh Mahkamah Konstitusi. Isi Perppu tersebut akan dievaluasi oleh Mahkamah Konstitusi untuk melihat kesesuaiannya dengan standar konstitusi yang relevan. Mahkamah Konstitusi juga akan melihat proses yang digunakan untuk mengeluarkan Perppu, termasuk apakah proses yang diwajibkan konstitusi telah diikuti. Apakah Perppu melanggar hak-hak yang dilindungi konstitusi akan diusut oleh Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi akan menilai apakah tindakan Perppu tersebut membatasi hak konstitusional orang atau organisasi tertentu tanpa dasar pembenaran yang sah.<sup>19</sup>

#### **D. Keaslian Penelitian**

Berdasarkan pemeriksaan yang telah dilakukan oleh peneliti di perpustakaan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara diketahui bahwa penelitian tentang “Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi Menguji Atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang” belum pernah dilakukan penelitian. Peneliti mencantumkan karya tulis ilmiah yang temanya hampir sama dengan judul penelitian di atas, tetapi memiliki perbedaan dalam perumusan masalah yang dibahas yaitu:

1. Skripsi Hukum yang ditulis oleh Habib Jusuf, NIM:1116048000095, penelitiannya berjudul “Kewenangan Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi”. Menyimpulkan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak berwenang melakukan pengujian peraturan

---

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie. 2017. *Uji Materi dan Prosedur Perlindungan Hak Konstitusional*, Yogyakarta: Sinar Grafika, halaman 38

pemerintah pengganti undang – undang karena penafsiran secara gramatikal baik eksplisit maupun implisit dalam pasal 22 dan pasal 24C UUD NRI Tahun 1945, tidak memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi dalam pengujian terhadap produk hukum peraturan pemerintah pengganti undang – undang (Perppu).

2. Penelitian dalam bentuk Skripsi Hukum yang ditulis oleh Mohammad Ady Nugroho, NIM:13340028, penelitiannya berjudul “Kewenangan Constitutional Review Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Peraturan Perundang – Undangan Di Bawah Undang- Undang”. Menyimpulkan bahwa dengan mempositifkan perluasan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Undang – undang, dengan terkait pihak yang hadir sebagai pemerintah dan memperjelas legal standing yakni jika segala upaya hukum sudah tidak dapat dilakukan lagi.
3. Penelitian dalam bentuk Skripsi Hukum yang ditulis oleh ZamZam Aqbil Raziqin, NIM:22161012, penelitiannya berjudul “Kewenangan Constitutional Review Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Peraturan Perundang – Undangan Di Bawah Undang- Undang”. Menyimpulkan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak dapat menambah wewenang atas dasar kebutuhan dalam praktik menghendaknya, pendapat Mahkamah Konstitusi tersebut harus disampaikan kepada MPR agar MPR melakukan kajian atas persoalan tersebut. Penambahan atau bahkan mungkin pengurangan wewenang lembaga Negara harus ditentukan secara tegas dalam UUD 1945 melalui amandemen. Tindakan Mahkamah Konstitusi menguji Perppu dapat dinyatakan sebagai pelanggaran konstitusi, karena sejatinya memang Mahkamah Konstitusi tidak

memiliki wewenang untuk itu, kalau kebutuhan Mahkamah Konstitusi untuk menguji Perppu dipandang benar-benar urgen, maka amandemen UUD 1945 adalah solusi yang harus ditempuh oleh MPR

Berdasarkan penelitian tersebut di atas, maka pembahasan yang dibahas di dalam skripsi ini berbeda dengan permasalahan di atas. Kajian topik bahasan yang penulis angkat dalam bentuk skripsi ini mengarah kepada aspek pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi menguji atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sehingga dikatakan murni hasil pemikiran penulis yang dikaitkan dengan teori-teori hukum yang berlaku maupun doktrin-doktrin yang ada, sehingga penelitian ini dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya secara ilmiah atau secara akademik.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Jenis dan pendekatan penelitian**

Jenis penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang disebut juga penelitian hukum doktrinal, dimana hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) dan penelitian terhadap sistematika hukum dapat dilakukan pada peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum tertulis.<sup>20</sup>

### **2. Sifat Penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis yaitu penelitian yang hanya semata-mata melukiskan keadaan objek atau peristiwanya tanpa suatu maksud untuk mengambil kesimpulan-kesimpulan yang berlaku secara umum.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup>Ida Hanifah dkk. *Op.Cit*, halaman 19.

<sup>21</sup>Bambang Sunggono. 2018. *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, halaman 184.

### 3. Sumber data

Sumber data dalam penelitian yang terdiri atas:

- a. Data yang bersumber dari kewahyuan yaitu Al-Qurán dan Hadist (Sunah Rasul), Ijma' dan qiyas. Data yang bersumber dari Hukum Islam tersebut lazim disebut pula sebagai data kewahyuan<sup>22</sup>
- b. Data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui:
  - 1) Bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan, dalam penelitian ini dipergunakan yaitu Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
  - 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder berupa semua tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi hukum meliputi buku-buku yang terkait dengan masalah yang dikaji, hasil-hasil penelitian dan hasil karya dari kalangan hukum.
  - 3) Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder berupa Kamus Hukum, atau Kamus Besar Bahasa Indonesia untuk menjelaskan maksud atau pengertian istilah-istilah yang sulit untuk diartikan.

---

<sup>22</sup> Ida Hanifah dkk. *Op.Cit*, halaman 19

#### **4. Alat pengumpul data**

Alat pengumpul data yang dipergunakan dalam penelitian untuk mendapatkan gambaran atau informasi tentang penelitian yang sejenis dan berkaitan dengan permasalahan yang diteliti dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dilakukan dengan mengumpulkan data-data dari internet, jurnal dan ensiklopedia guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian. Studi kepustakaan (*library research*) dilakukan dengan dua cara yaitu:

- a. *Offline* yaitu menghimpun data studi kepustakaan (*library research*) secara langsung mengunjungi serta membeli buku, perpustakaan guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian.
- b. *Online* yaitu studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan cara *searching* melalui media internet guna menghimpun data skunder yang dibutuhkan dalam penelitian.

#### **5. Analisis data**

Data yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan dianalisis dengan analisis kualitatif. Analisis kualitatif adalah analisa yang didasarkan pada paradigma hubungan dinamis antara teori, konsep-konsep dan data yang merupakan umpan balik atau modifikasi yang tetap dari teori dan konsep yang didasarkan pada data yang dikumpulkan dan berhubungan dengan metode *assesment* pada seleksi jabatan pimpinan.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Konstitualitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang**

Dalam kerangka konstitusi suatu negara dibahas topik Perppu (Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang). Perppu adalah alat yang diberikan kepada pemerintah yang memungkinkannya membuat undang-undang yang memiliki kekuatan hukum pada saat dibutuhkan tanpa harus menunggu persetujuan legislatif.<sup>23</sup>

Instansi yang memiliki kewenangan dalam urusan ketatanegaraan, seperti Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung, dapat memeriksa konstitusionalitas suatu Perppu. Organisasi-organisasi ini akan mengevaluasi apakah penggunaan Perppu oleh pemerintah sesuai dengan ketentuan konstitusi yang relevan.

##### **1. Kewenangan Pemerintah**

Sebagai penulis saya melihat dengan kewenangan pemerintah apakah pemerintah sendiri memiliki kewenangan yang sah untuk mengeluarkan Peraturan pemerintah pengganti perundang-undangan (Perppu) Konstitusi negara biasanya menentukan bagaimana pemerintah dapat mengeluarkan Perppu. Tergantung pada sistem hukum dan tata kelola masing-masing, negara yang berbeda mungkin memiliki proses dan persyaratan yang berbeda untuk menggunakan Perppu. Dimana undang-undang saat ini tidak mencukupi atau tidak dapat diterapkan dengan baik dan cepat serta diperlukan tindakan segera, pemerintah mengeluarkan kebijakan darurat yang dikenal dengan Perppu. Perppu pada hakekatnya adalah

---

<sup>23</sup> Budi Santoso. 2020. *Pengantar Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)*, Jakarta Timur: Kencana Prenada Media Group, halaman 99

dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah pada saat terjadi keadaan darurat atau keadaan mendesak lainnya yang memerlukan penggunaannya.

Pemerintah Indonesia untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Pasal 22C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur tentang kekuasaan ini mengatur bahwa Presiden dapat mengeluarkan Perpu jika Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sedang tidak bersidang atau tidak dapat segera membentuk undang-undang. Penggunaan Perppu tunduk pada batasan-batasan tertentu. Perppu yang dikeluarkan Presiden harus mendapat restu DPR pada sidang berikutnya, sesuai Pasal 22D UUD 1945 Perppu dianggap tidak sah dan batal jika DPR tidak menyetujuinya.<sup>24</sup>

Konstitusi Indonesia tidak memiliki gambaran khusus tentang keadaan darurat atau mendesak yang membenarkan penggunaan Perppu. Oleh karena itu, berdasarkan penilaian dan regulasi yang berlaku, pemerintah memutuskan apakah keadaan darurat atau mendesak telah dipenuhi untuk menerbitkan Perppu.<sup>25</sup>

Hak dan kewenangan yang diberikan kepada pemerintah untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) sesuai dengan ketentuan konstitusi atau Undang-Undang Dasar Negara disebut sebagai kewenangan pemerintah dalam konstitusionalitas Perppu. Yang dimaksud dengan “konstitusionalitas” adalah seberapa dekat Perppu tersebut memenuhi peraturan perundang-undangan atau ketentuan konstitusi yang berlaku. Menurut kewenangan yang diberikan oleh konstitusi federal atau konstitusi negara, pemerintah berhak mengeluarkan Perppu dalam situasi ini.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur tentang kekuasaan ini mengatur bahwa Presiden dapat mengeluarkan Perpu

<sup>25</sup> Denny Indrayan, *Op.Cit.* halaman 32

<sup>26</sup> Rina Agustina. 2018. *Perppu: Kajian Tentang Kewenangan Pemerintah dalam Menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, Padang: Andalas University Press, halaman 14

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) mengatur hak pemerintah Indonesia untuk mengeluarkan Perppu. Dalam hal terjadi krisis yang memaksa, Presiden dapat mengeluarkan Perppu, sesuai Pasal 22E ayat (3) UUD 1945. Penting untuk diingat bahwa ada beberapa batasan pada kemampuan pemerintah untuk menerbitkan Perppu. Perppu dapat dikeluarkan dalam keadaan darurat atau dalam situasi yang perlu segera diselesaikan, tetapi tetap penting untuk mengikuti aturan yang digariskan dalam konstitusi atau undang-undang dasar negara saat menggunakan Perppu.<sup>27</sup>

Pemerintah wajib memastikan bahwa Perppu yang diterbitkan memenuhi standar yang telah ditetapkan secara hukum, seperti standar keadilan, proporsionalitas, dan perlindungan hak asasi manusia. Untuk memverifikasi legalitas dan legitimasi undang-undang, Perppu juga harus memperhatikan tata cara yang digariskan dalam undang-undang, seperti kriteria persetujuan legislatif. Hak yang diberikan oleh konstitusi federal atau konstitusi negara untuk mengeluarkan Perppu dalam keadaan tertentu adalah yang dimaksud dengan kewenangan pemerintah dalam konstitusionalitas Perppu. Namun, kekuasaan ini masih dibatasi oleh standar perilaku dan proses hukum yang sah secara hukum.<sup>28</sup>

## 2. Prosedur Pembentukan

Apakah prosedur yang diatur dalam konstitusi telah diikuti dalam penggunaan peraturan pemerintah pengganti perundang-undangan (Perppu) di Indonesia, proses yang digariskan dalam konstitusi biasanya diikuti ketika menggunakan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Perppu). Sesuai dengan Pasal 22C dan 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik

---

<sup>27</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) mengatur hak pemerintah Indonesia untuk mengeluarkan Perppu

<sup>28</sup> Rina Agustina, *Op.Cit.* halaman 18

Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), Presiden dapat mengeluarkan Perppu dalam kondisi tertentu, seperti ketika Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tidak bersidang atau tidak dapat mengesahkan undang-undang. dalam kerangka waktu yang diberikan. secara singkat. Namun, Perppu yang dikeluarkan Presiden harus mendapat persetujuan DPR pada sidang berikutnya. Perppu dianggap tidak sah dan batal jika DPR tidak menyetujuinya.<sup>29</sup>

Proses yang harus dilalui untuk membentuk Perppu yang memenuhi syarat konstitusi atau Undang-Undang Dasar Negara disebut sebagai proses pembentukan dalam konstiusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu).<sup>30</sup>

Pemerintah harus melakukan sejumlah langkah krusial dalam pembentukan Perppu. Tahapan berikut sering terjadi:<sup>31</sup>

- a. Identifikasi Kebutuhan Darurat: Dengan peraturan pemerintah pengganti undang undang(Perppu), pemerintah harus mengidentifikasi kondisi atau kebutuhan darurat apa saja yang perlu segera diselesaikan. Situasi yang membahayakan keamanan nasional, keselamatan, kesehatan, dan stabilitas ekonomi adalah contoh keadaan darurat.
- b. Rancangan Perppu: Pemerintah harus membuat rancangan Perppu yang membahas masalah setelah menentukan kebutuhan darurat. Standar hukum yang diakui konstitusi, seperti keadilan, proporsionalitas, dan perlindungan hak asasi manusia, harus menjadi pertimbangan dalam penyusunan Perppu.

---

<sup>29</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) mengatur hak pemerintah Indonesia untuk mengeluarkan Perppu

<sup>30</sup> Proses pembentukan Perppu di Indonesia diatur dalam Pasal 22A Undang-Undang Dasar 1945.

<sup>31</sup> Rina Agustina, *Op.Cit.* halaman 87

- c. **Konsultasi dan Koordinasi:** Pemerintah sering berkonsultasi dan berkoordinasi dengan berbagai pemangku kepentingan, termasuk legislator, profesional hukum, masyarakat sipil, dan pemangku kepentingan lainnya, saat membuat draf Perppu. Masukan dan sudut pandang yang lebih luas dicari dalam langkah ini untuk merancang Perppu.
- d. **Pengesahan oleh Presiden:** Sebagai kepala negara, Presiden memiliki kewenangan untuk mengesahkan Perpu setelah dikembangkan dan melalui prosedur konsultasi. Presiden harus mempertimbangkan kebutuhan darurat yang mendasarinya dan memastikan bahwa Perppu yang dihasilkan sesuai dengan undang-undang dasar negara dan cita-cita konstitusional.
- e. **Pengumuman dan Implementasi Publik:** Setelah Presiden mengesahkan Perppu, Perppu harus diumumkan dan diberlakukan sesuai dengan ketentuan yang ditentukan. Prinsip-prinsip hukum dan hak-hak yang dilindungi oleh konstitusi federal atau konstitusi negara harus tetap dipertimbangkan ketika Perppu diimplementasikan.

Dalam keadaan darurat atau mendesak, pemerintah biasanya mengikuti protokol ini dan mengeluarkan Perppu yang menjelaskan penggunaannya. Namun, organ negara, termasuk DPR dan Mahkamah Konstitusi, menafsirkan dan mencermati keputusan tentang apakah keadaan darurat atau mendesak telah dipenuhi dan apakah prosedur ketatanegaraan telah diikuti dengan benar.

### 3. Batasan Waktu

Apakah Peraturan pemerintah pengganti perundang – undangan hanya berlaku untuk jangka waktu yang terbatas dan sesuai dengan ketentuan konstitusi

yang berlaku, dengan kata lain ya, Perppu, atau peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang, sesuai dengan ketentuan konstitusional Indonesia dan seringkali memiliki jangka waktu tertentu. Perppu yang dikeluarkan oleh Presiden harus mendapat persetujuan DPR (Pasal 22D UUD 1945) pada sidang berikutnya. Perppu dianggap tidak sah dan batal jika DPR tidak menyetujuinya.<sup>32</sup>

Kenyataannya, setelah keluarnya Perppu, biasanya pemerintah mengusulkan agar DPR segera meratifikasinya menjadi undang-undang. Perubahan Perppu menjadi bagian tetap dari sistem hukum yang bersangkutan jika DPR menerima dan mengesahkannya menjadi Undang-Undang. Namun, Perppu tersebut akan berakhir pada saat sidang DPR berikutnya dimulai jika tidak disetujui atau disahkan menjadi undang-undang oleh DPR. Perppu tidak lagi dapat dilaksanakan dan tidak memiliki kekuatan hukum yang signifikan dalam situasi ini.

Secara umum, Perppu digunakan sebagai alat darurat untuk menangani situasi yang membutuhkan tindakan cepat dan segera dan di mana aturan yang ada tidak memadai atau tidak ditegakkan secara efektif. Untuk menjaga keseimbangan kewenangan dan kontrol atas penggunaan Perppu oleh pemerintah, telah dilakukan prosedur seperti batas waktu yang singkat dan perlunya izin DPR.

Batas waktu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) mengacu pada pembatasan atau jangka waktu yang dikenakan pada penggunaan

---

<sup>32</sup> Edy Subroto. 2020. *Peraturan Pemerintah Pengganti Perundang-Undangan: Kajian Teori dan Praktik*, Bandung: Citra Aditya Bakti, halaman 18

dan legalitasnya sesuai dengan ketentuan konstitusi federal atau negara bagian.

Pembatasan waktu Perppu dapat dipengaruhi oleh dua faktor krusial:<sup>33</sup>

- a. Pembatasan Penggunaan Perppu: Di sebagian besar negara, terdapat pembatasan penggunaan Perppu dalam konstitusi atau undang-undang dasar. Pembatasan ini mungkin terkait dengan situasi mendesak yang mengharuskan penggunaan Perppu. Perppu seringkali hanya dapat digunakan dalam keadaan tertentu yang dianggap luar biasa, membutuhkan tindakan cepat, dan tidak dapat diselesaikan melalui prosedur legislatif biasa.
- b. Masa berlaku Perppu: Konstitusi negara atau konstitusi juga dapat menetapkan batas waktu berlakunya Perppu. Perppu terkadang berumur pendek dan perlu segera disahkan atau diganti dengan undang-undang yang diperoleh melalui proses legislasi yang lebih formal. Batas waktu ini ditetapkan untuk menghentikan penggunaan Perppu secara terus-menerus dan untuk meningkatkan stabilitas hukum dalam jangka panjang.

Secara teori, batas waktu peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) dimaksudkan untuk mencapai kompromi antara keharusan adanya kepastian hukum dalam menghadapi keadaan darurat atau krisis mendesak dan kelangsungan sistem hukum yang lebih stabil.

## **B. Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Konstitusionalitas**

Salah satu peran kunci yang dimainkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam sistem hukum adalah kewenangan untuk menguji konstitusionalitas. Kewenangan untuk menentukan apakah suatu undang-undang, aturan, atau tindakan pemerintah

---

<sup>33</sup> Abidin Tukiran, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu): Tinjauan Aspek Hukum dan Pembatasan Waktu*, Jakarta Timur: Kencana Prenada Media Group, 2019, halaman 54

lainnya sesuai dengan konstitusi negara biasanya didelegasikan ke Mahkamah Konstitusi. Tergantung pada undang-undang dan pasal-pasal konstitusi yang berlaku di setiap negara, wewenang ini berbeda-beda.<sup>34</sup>

#### 1. Review Konstitusionalitas

Validitas undang-undang atau peraturan yang disahkan oleh legislatif atau badan pemerintah lainnya dapat diperiksa oleh Mahkamah Konstitusi. Hal ini memungkinkan Mahkamah Konstitusi untuk menentukan apakah undang-undang tersebut sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh konstitusi negara. Mahkamah Konstitusi (MK) Indonesia melakukan penilaian konstitusionalitas. Mahkamah Konstitusi adalah badan peradilan konstitusi yang berwenang memeriksa apakah undang-undang, peraturan perundang-undangan, dan peraturan pemerintah lainnya termasuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) bersifat konstitusional. Pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk pemerintah, legislatif, dan pihak-pihak yang mengajukan permohonan pengujian konstitusi ikut serta dalam proses pemeriksaan konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi. Orang, organisasi, atau lembaga yang memiliki kepentingan hukum yang sah dapat mengajukan permohonan pengujian konstitusi.<sup>35</sup>

Mahkamah Konstitusi akan memeriksa kasus tersebut dan menggelar sidang setelah menerima permohonan uji konstitusional guna menimbang dalil dan bukti pendukung. Mahkamah Konstitusi akan mempertimbangkan pasal-pasal konstitusi yang bersangkutan serta interpretasi yang bersangkutan. Mahkamah Konstitusi akan memutuskan apakah undang-undang atau peraturan itu

---

<sup>34</sup> Jimly Asshiddiqie. 2020., *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Konstitusionalitas*, Yogyakarta: Sinar Grafika, halaman 20

<sup>35</sup> *Ibid*, halaman 98

konstitusional setelah menganalisisnya dengan cermat dan mengeluarkan putusan. Suatu undang-undang atau peraturan dianggap tidak sah dan tidak dapat dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi jika ditentukan melanggar dokumen.

Salah satu cara utama untuk memastikan bahwa semua undang-undang, peraturan, dan tindakan pemerintah sesuai dengan konstitusi adalah dengan memeriksa proses konstitusionalitasnya oleh Mahkamah Konstitusi. Untuk menjaga supremasi konstitusi dan melindungi hak dan kebebasan konstitusional warga negara Indonesia, diperlukan adanya Mahkamah Konstitusi.

## 2. *Judicial Review*

Mahkamah Konstitusi seringkali memiliki kewenangan untuk melakukan judicial review, yaitu proses memeriksa dan menentukan apakah kegiatan, kebijakan, atau peraturan badan eksekutif diperbolehkan secara konstitusional. Oleh karena itu, putusan atau perbuatan yang dianggap bertentangan dengan konstitusi dapat dicabut atau diubah oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>36</sup>

Di Indonesia, pengujian undang-undang adalah alat hukum yang memungkinkan Mahkamah Konstitusi (MK) untuk menilai konstitusionalitas suatu undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya. Baik permohonan maupun prakarsa khususnya prakarsa MK atau DPR dapat digunakan untuk memeriksa konstitusionalitas. Mahkamah Konstitusi di Indonesia meninjau undang-undang atau peraturan perundang-undangan untuk konstitusionalitas dengan menentukan apakah mereka mematuhi prinsip-prinsip dasar konstitusional

---

<sup>36</sup> Mohammad Mahfud MD. 2018. *Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: Pustaka Studi Konstitusi, halaman 18.

seperti hak atas hak asasi manusia, supremasi hukum, dan pemisahan kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara.

Setiap pihak yang berkepentingan, termasuk lembaga pemerintah, partai politik, atau warga negara, dapat mengajukan permohonan peninjauan kembali. Setelah permohonan diajukan, Pengadilan akan meninjaunya dan mengadakan sidang untuk mempertimbangkan argumen dan dokumentasi pendukung. MK juga dapat meminta pendapat dari pihak berwenang atau ahli yang terkait dengan masalah yang dihadapi. Pengadilan yang sah akan memberikan putusan yang menyatakan sah atau tidaknya suatu undang-undang atau peraturan setelah mempertimbangkannya dengan seksama. Suatu undang-undang atau peraturan dinyatakan batal dan inkonstitusional jika menurut Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan konstitusi.<sup>37</sup>

Salah satu mekanisme kunci dalam sistem hukum Indonesia untuk memastikan bahwa semua peraturan perundang-undangan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah sesuai dengan prinsip-prinsip konstitusional dan untuk melindungi hak konstitusional warga negara adalah pengujian konstitusionalitas melalui pengujian undang-undang.

### 3. Keputusan Konstitusi

Berdasarkan pemeriksaan konstitusional, Mahkamah Konstitusi dapat memberikan putusan atau putusan yang mempunyai kekuatan hukum. Putusan ini menawarkan interpretasi dari konstitusi saat ini dan dapat berfungsi sebagai model di masa depan. Di Indonesia, putusan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam

---

<sup>37</sup> Bintang R. Saragih. 2016. *Permohonan Peninjauan Kembali oleh Lembaga Negara dalam Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, halaman 12

pemeriksaan konstitusionalitas disebut sebagai putusan konstitusional. Mahkamah Konstitusi Indonesia adalah badan peradilan konstitusi yang berwenang untuk menilai apakah undang-undang, peraturan perundang-undangan, dan peraturan administrasi adalah konstitusional.<sup>38</sup>

Putusan Mahkamah Konstitusi mengikat semua pihak dan dapat dilaksanakan di pengadilan. Suatu undang-undang, aturan, atau tindakan pemerintah dinyatakan konstitusional atau tidak oleh putusan Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi biasanya memuat perintah atau saran bagi pihak terkait untuk bertindak sesuai dengan putusan tersebut, serta alasan hukum yang mendukung putusan tersebut dan penjelasan tentang masalah hukum dan konstitusional yang menyebabkan putusan tersebut.

Sistem hukum Indonesia sangat dipengaruhi oleh putusan-putusan yang dibuat oleh Mahkamah Konstitusi. Suatu undang-undang atau peraturan dinyatakan batal demi hukum dan kehilangan segala akibat hukumnya jika Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa hal itu inkonstitusional. Putusan MK memiliki kekuatan untuk mengubah bagaimana undang-undang yang berlaku ditafsirkan dan dipraktikkan. Mereka juga dapat memberikan arahan kepada lembaga negara, pemerintah, dan masyarakat tentang bagaimana menegakkan dan menjalankan konstitusi.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> H.M. Taufiqurrahman. 2017. *Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia: Perkembangan Terkini*, Yogyakarta: Sinar Grafika, halaman 4

<sup>39</sup> Harjono. 2017. *Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, halaman 17

### C. Pengertian dan Karakteristik Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Perangkat hukum yang dikenal dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi situasi mendesak yang membutuhkan tindakan segera dan tidak dapat menunggu sampai RUU disahkan oleh legislatif.<sup>40</sup>

Secara defenisi Perppu adalah keputusan hukum yang dikeluarkan pemerintah untuk mengendalikan masalah mendesak yang berada di bawah hukum. Perppu dirilis untuk membangun kepastian hukum dan mengendalikan keadaan yang membutuhkan keterlibatan pemerintah segera. Menurut doktrin kedaulatan negara, negara memiliki kekuasaan terbesar untuk membuat hukum dan mengontrol bagaimana orang-orang menjalankan kehidupan mereka. Dalam Perppu, kedaulatan negara ditunjukkan dengan penggunaan kekuasaan pemerintah untuk menetapkan peraturan pada saat dibutuhkan.<sup>41</sup>

Sesuai dengan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Presiden dengan kekuatan hukum dalam hal terjadi keadaan memaksa dan perlu segera diatur untuk menjamin kelangsungan negara, ketertiban, dan kepentingan umum.”<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Hikmahanto Juwana. 2018. *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang: Definisi dan Tujuan*, Yogyakarta: Sinar Grafika, halaman 22

<sup>41</sup> *Ibid*, halaman 19

<sup>42</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Sesuai dengan Pasal 3 Undang-undang Nomor 12 Tahun 1951 Tentang Pemerintahan Darurat, "Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Presiden yang mempunyai kekuatan hukum dalam rangka melaksanakan ketentuan-ketentuan yang harus diatur untuk mewujudkan tujuan negara. Pemerintahan Darurat." Sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 85/PUU-X/2012, "Perppu adalah produk hukum yang dikeluarkan oleh Presiden dan mempunyai kekuatan hukum dengan tujuan untuk menanggulangi keadaan darurat yang memerlukan penanganan segera. pengaturan hukum."<sup>43</sup>

Mantan Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa "Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah yang mempunyai kekuatan dan kekuatan hukum sebagai undang-undang, yang berlaku untuk jangka waktu tertentu untuk mengatur hal-hal yang mendesak. dan tidak bisa menunggu undang-undang disahkan oleh legislatif."<sup>44</sup>

Filosofi urgensi menempatkan penekanan kuat pada perlunya tindakan pemerintah yang cepat dalam situasi krisis. Ketika krisis membutuhkan tindakan cepat atau tanggap darurat dan tidak mungkin menunggu undang-undang disetujui oleh legislatif, Perppu diterbitkan.

Asas konstitusionalitas Perppu harus tetap dijalankan sesuai dengan nilai-nilai konstitusionalitas dasar negara. Perpu tidak boleh melanggar hak konstitusional warga negara atau prinsip konstitusi yang berlaku, meskipun

---

<sup>43</sup> Undang-undang Nomor 12 Tahun 1951 Tentang Pemerintahan Darurat

<sup>44</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.* halaman 1

dikeluarkan dalam keadaan darurat. Mahkamah Konstitusi dapat memiliki yurisdiksi atas Perppu dan mengujinya untuk konstusionalitas. Untuk menentukan apakah Perppu memenuhi syarat konstitusi, Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan. Perppu dapat dicabut atau diubah jika menurut Mahkamah Konstitusi Perppu tersebut tidak konstusional.<sup>45</sup>

Supremasi Konstitusi Perppu harus tunduk pada premis supremasi konstitusi. Artinya, untuk dapat dianggap sebagai Perppu, seseorang harus tunduk pada konstitusi dan tidak melanggar batasan konstitusi yang berlaku. Pemisahan Kekuasaan Perppu lahir di tengah diversifikasi kewenangan sistem pemerintahan. Ketika legislatif tidak dapat menyetujui undang-undang, pemerintah, sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif, menggunakan Perppu untuk menutup celah hukum atau menangani krisis yang mendesak.<sup>46</sup>

#### 1. Dampak Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Suatu negara hukum harus mencakup pengertian stabilitas hukum. Stabilitas hukum adalah prediktabilitas dan konsistensi sistem hukum suatu negara, di mana semua pihak yang terlibat dapat mengandalkan aturan yang berlaku. Sebaliknya, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) sewaktu-waktu dapat dikeluarkan oleh pemerintah dalam keadaan darurat atau dalam keadaan yang perlu segera diselesaikan.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Winata, M. R. "Politik Hukum dan Konstusionalitas Kewenangan Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan Berbadan Hukum oleh Pemerintah." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 18 2018.

<sup>46</sup> Chandranegara, I. S. Pengujian PERPPU terkait Sengketa Kewenangan Konstusional Antar-Lembaga Negara. *Jurnal Yudisial*, 5 2012.

<sup>47</sup> R. Soesilo. 2015. *Stabilitas Hukum dalam Sistem Hukum Negara*, Jakarta Pusat: Rajawali Pers, halaman 14

Penggunaan Perppu dapat mempengaruhi stabilitas hukum Indonesia. Jangka waktu yang singkat dan prosedur Peraturan pemerintah pengganti undang - undang yang cepat, yang seringkali diberikan dalam keadaan darurat atau mendesak, dapat menimbulkan kekacauan hukum. Hal ini dapat berdampak pada kemauan masyarakat untuk menegakkan hukum, yang dapat berdampak pada stabilitas hukum dalam jangka panjang.

Akibat atau implikasi yang ditimbulkan oleh penggunaan peraturan pemerintah pengganti undang – undang (Perppu) terhadap asas stabilitas hukum ini disebut sebagai “Dampak Perppu terhadap Kestabilan Hukum” dalam terminologi hukum. Stabilitas hukum adalah suatu pengertian hukum yang menekankan pada kejelasan, kehandalan, dan konsistensi hukum yang berlaku di suatu negara.

## 2. Kepastian Hukum

Kepastian hukum adalah gagasan bahwa hukum harus tidak ambigu, stabil, dan dapat diprediksi. Ini memberi orang dan masyarakat jaminan tentang hak dan kewajiban hukum mereka serta akibat dari perilaku mereka. Menggunakan Perppu dapat menimbulkan ambiguitas hukum. Tanpa melalui prosedur legislasi, yang seringkali memerlukan pembahasan dan pengesahan di lembaga-lembaga perwakilan rakyat, perppu dikeluarkan. Karena ketidakjelasan seputar status dan penerapan peraturan tersebut, sulit bagi pihak terkait untuk memahami dan mematuhi peraturan baru tersebut.

Gustav Radbruch mengemukakan 4 (empat) hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu : Pertama, bahwa hukum itu

positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan. Kedua, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan. Ketiga, bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah dilaksanakan. Keempat, hukum positif tidak boleh mudah diubah. Jadi, kepastian hukum adalah ketentuan atau ketetapan yang dibuat oleh perangkat hukum suatu negara yang mampu memberikan jaminan atas hak dan kewajiban setiap warga negara.<sup>48</sup> Teori Gustav Radburch menyatakan bahwa hukum dapat memberikan kepastian dipergunakan sebagai pisau analisa dalam menganalisis perkembangan regulasi tentang lisensi paten dan pelaksanaan paten yang berlaku.

Sejalan dengan penelitian yang akan dibahas mengenai perkembangan lisensi paten sejak keluarnya Undang-Undang No 13 Tahun 2016 Tentang Paten sebagai pelaksana ratifikasi *TRIP's Agreement*, teori kepastian hukum ini mempunyai peranan yang sangat penting terutama dengan berinteraksi dengan masyarakat internasional, negara-negara maupun para pihak yang terlibat membutuhkan aturan hukum untuk adanya kepastian hukum tentang apa saja yang dilakukan dalam pergaulan internasional<sup>49</sup>. Pengertian kepastian hukum menurut beberapa ahli:

a) Van Apeldoorn,

Kepastian hukum mempunyai dua sisi. Pertama, sisi dapat ditentukannya hukum dalam hal-hal kongkret. Artinya pihak-pihak pencari keadilan (*justiabellen*) ingin mengetahui apa yang menjadi hukumnya (*ininkreto*)

---

<sup>48</sup> Bagir Manan, Kuantan Magnar. 2017. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, Bandung: PT. Alumni, halaman 23.

<sup>49</sup> *Ibid*, halaman 27.

dalam hal khusus sebelum mereka berperkara. Kedua, sisi keamanan hukum, artinya perlindungan bagi para pihak terhadap kesewenangan hakim. Jadi kepastian hukum berarti aturan hukum harus jelas dan memberikan perlindungan pada pihak-pihak berperkara.<sup>50</sup>

b) Hans Kelsen

Kepastian hukum bersandar pada prinsip imputasi, artinya kepastian hukum karena norma hukum yang telah diformulasikan dalam undang-undang menentukan sanksi bagi tindakan melanggar hukum.<sup>51</sup>

c) Sudikno Mertokusumo

Kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan.<sup>52</sup>

d) Utrecht

Kepastian hukum mengandung dua pengertian yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan. Dan yang kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.

Dari beberapa pengertian ahli diatas, dapat diketahui bahwa tujuan kepastian hukum mutlak untuk dicapai agar dapat melindungi kepentingan umum (yang mencakup juga kepentingan pribadi) dengan fungsi sebagai motor utama

---

<sup>50</sup> Dewa, Nyoman. 2018. *Teori-Teori Hukum*, (Malang: Setara Press, halaman 205.

<sup>51</sup> *Ibid.*,

<sup>52</sup> Sudikno Mertokusumo. 2017. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, halaman 160.

penegak keadilan dalam masyarakat (*order*), menegakkan kepercayaan warga negara kepada penguasa (pemerintah), dan menegakkan wibawa penguasa dihadapan pandangan warga negara.<sup>53</sup> Teori kepastian hukum merupakan salah satu dari tujuan hukum dan dapat dikatakan bahwa kepastian hukum merupakan bagian dari upaya untuk dapat mewujudkan keadilan. Hal ini sesuai dengan prinsip asas kepastian hukum, yaitu sikap atau keputusan pejabat administrasi tidak boleh menimbulkan keguncangan hukum atau status hukum. Dengan adanya kepastian hukum, maka akan menjamin seseorang dapat melakukan suatu perilaku yang sesuai dengan ketentuan dalam hukum yang berlaku dan begitu pula sebaliknya. Tanpa adanya kepastian hukum, maka seorang individu tidak dapat memiliki suatu ketentuan baku untuk menjalankan suatu perilaku.

Kepastian hukum akan menjamin seseorang melakukan perilaku sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sebaliknya tanpa ada kepastian hukum maka seseorang tidak memiliki ketentuan baku dalam menjalankan perilaku. Kepastian hukum juga menjadi ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten, dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Dengan adanya kepastian hukum setiap orang dapat memperkirakan apa yang akan dialami jika melakukan tindakan hukum tertentu. Kepastian diperlukan untuk mewujudkan prinsip persamaan dihadapan hukum tanpa diskriminasi.

---

<sup>53</sup> Ridwan Halim. 2017. *Evaluasi Kuliah Filsafat Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, halaman 166.

### **BAB III**

#### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

##### **A. Mahkamah Konstitusi Melakukan Pertimbangan Hukum Dalam Menguji Keabsahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Perpu)**

Ide untuk membentuk Mahkamah Konstitusi (MK) yang salah satu tugasnya antara lain meninjau kembali keabsahan perundang-undangan sebagai sarana untuk membatasi penggunaan kekuasaan pemerintah. MK sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman mempunyai peranan penting dalam usaha menegakkan konstitusi dan prinsip negara hukum sesuai dengan tugas dan wewenangnya sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945.

Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk dapat menjamin konstitusi yang menjadi hukum tertinggi agar dapat ditegakkan. Mahkamah Konstitusi yang selanjutnya disebut MK merupakan pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Hal ini dengan jelas tercantum dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Keberadaan MK secara spesifik diatur dalam Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen yang kemudian dipertegas kembali dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi jo. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Dalam pasal 24C ayat (1) tersebut, MK diberikan wewenang antara lain menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil

pemilihan umum, yang putusannya bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum apapun. Kehadiran MK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia secara teoritis maupun praktis melengkapi badan peradilan yang telah ada sebelum UUD NRI Tahun 1945 diamandemen, yaitu Mahkamah Agung (MA).

Adanya momentum perubahan UUD NRI Tahun 1945 pasca reformasi terhadap pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia telah membagi dua lembaga sesuai dengan kewenangannya. MK berwenang melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 dan MA tetap diberi kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Pada hakikatnya meskipun MA dan MK memiliki kewenangan yang berbeda menurut UUD NRI Tahun 1945, tetapi secara institusional MK lahir untuk mendukung kelangsungan aktivitas negara hukum Indonesia, khususnya di bidang peradilan atau tepatnya hak uji materiil undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945.

Mahkamah Konstitusi adalah salah satu lembaga negara yang dibentuk berdasarkan perubahan ketiga UUD NRI 1945 sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 24 C UUD NRI 1945. Dalam pasal tersebut secara tegas disebutkan bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut :

1. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang

kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;

2. Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Kewenangan MK sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24 C ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945 dipertegas dan dijabarkan kembali dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yaitu:<sup>54</sup>

1. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:
  - a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - c. Memutus pembubaran partai politik;
  - d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
2. Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat

---

<sup>54</sup> Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan ketentuan Pasal 24 C ayat (1) UUD NRI 1945 jo. Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dapat diketahui bahwa salah satu kewenangan konstitusional dari MK adalah menguji UU yang diduga bertentangan dengan UUD NRI 1945.

Kewenangan MK sebagaimana yang dikemukakan di atas dipertegas kembali dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyebutkan bahwa: “Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.”

Suatu undang-undang yang dianggap bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, maka untuk memastikan keabsahannya dapat dilakukan melalui pengujian di MK dengan menjadikan UUD NRI Tahun 1945 sebagai tolak ukurnya. Pengujian ini biasanya disebut dengan *Judicial Review*.<sup>55</sup> Kewenangan membentuk Undang-Undang sendiri telah diatur dalam Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945 kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) sebagai lembaga legislatif dan Presiden Republik Indonesia sebagai lembaga eksekutif.

---

<sup>55</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto. 2017. *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, halaman 41

Konsep ini mengamini penerapan asas check and balances dan Teori Trias Politika yang dianut oleh Indonesia.<sup>56</sup>

Praktiknya, MK tidak hanya menguji konstusionalitas UU terhadap UUD NRI 1945 tetapi juga menguji konstusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) sebagai hak subjektif Presiden dalam hukum tatanegara di Indonesia dinyatakan sah dan berkekuatan hukum mengikat seketika ditetapkan oleh Presiden. Sesuai rumusan Pasal 22 UUD 1945, Perppu diterbitkan Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa kedudukan Perppu sejajar dengan Undang-Undang.

Apabila memperhatikan penjelasan Pasal 22 UUD NRI 1945 sebelum perubahan tidak ada penjelasan yang menyebutkan jenis produk hukum yang dikeluarkan oleh DPR untuk menyetujui atau menolak Perppu yang diajukan oleh presiden. Penjelasan Pasal 22 UUD NRI 1945 hanya menekankan bahwa persetujuan DPR dibutuhkan sebagai bentuk pengawasan, karena kekuatan hukum dari Perppu sama dengan UU. Berdasarkan penafsiran sistematik dan analogi, apabila selama ini persetujuan DPR terhadap Perppu langsung berwujud UU, maka seharusnya bentuk penolakan DPR terhadap Perppu yang diajukan oleh presiden juga langsung berwujud UU.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Jimly Asshiddiqie. 2016. *Pengantar Ilmu Tata Negara*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan kepaniteraan Mahkamah konstitusi RI, halaman 3.

<sup>57</sup> Zairin Harahap, "Menyoal Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Perppu", *Jurnal Yudisial* Vol. 7 No. 3 Desember 2014, halaman 322

Perppu apabila mendapat persetujuan DPR, maka dikeluarkanlah UU tentang Persetujuan Perppu menjadi UU, sedangkan apabila ditolak, maka yang dikeluarkan adalah UU tentang Pencabutan Perppu. Dengan demikian, DPR atau presiden tidak perlu mengajukan RUU tersendiri untuk pencabutan Perppu pasca penolakan yang dilakukan oleh DPR. Penafsiran sistematik dan analogi di atas, paling tidak dapat menjawab polemik di sekitar keabsahan Perppu yang ditolak oleh DPR, namun belum ada pencabutannya dan membuat UU yang mencabut Perppu membutuhkan waktu yang lama dan mungkin berlarut-larut. Meskipun penafsiran dan analogi tersebut belum pernah diterapkan, namun tidak dapat dijadikan dasar legitimasi MK untuk menguji Perppu terhadap UUD. Karena, Perppu yang ditolak atau tidak mendapat persetujuan dari DPR secara otomatis sudah tidak memiliki kekuatan hukum lagi dan oleh karena itu sudah tidak dapat digunakan lagi sebagai dasar hukum.<sup>58</sup>

Pertimbangan hukum dari hakim MK (*ratio decidendi*) yang dijadikan dasar pembenaran untuk mengatakan berwenang menguji konstitusional Perppu, antara lain adalah:<sup>59</sup>

1. Sistematika UUD NRI 1945 menempatkan pengaturan Perppu dalam Bab VII tentang DPR, sehingga sangat erat hubungannya dengan kewenangan DPR dalam pembuatan undang-undang. Perppu diatur dalam bab tentang DPR sedangkan DPR adalah pemegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang, maka materi Perppu adalah materi yang menurut UUD NRI 1945 diatur dengan undang-undang dan bukan materi yang melaksanakan undang-

---

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> *Ibid.*, halaman 323.

undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 5 ayat (2) UUD NRI 1945 dan materi Perppu juga bukan materi UUD NRI 1945;

2. Perppu dikeluarkan karena terjadinya kekosongan hukum dalam rangka untuk mengatasi situasi dan kondisi yang bersifat mendesak secara cepat sebagaimana yang tersebut dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945.

Pertimbangan hukum dari hakim MK sebagaimana yang dikemukakan di atas, kurang sejalan dengan pembagian kekuasaan dan kewenangan yang dianut oleh UUD NRI 1945. Sejak awal berlakunya hingga dilakukan amandemen, UUD NRI 1945 telah secara tegas melakukan pembagian kekuasaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan pengujiannya. Kekuasaan untuk membentuk Perppu berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 ada di tangan presiden. Sedangkan kekuasaan untuk menentukan eksistensi dan keabsahan Perppu berdasarkan Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 ada di tangan DPR. Bahkan, penjelasan Pasal 22 UUD NRI 1945 sebelum perubahan dengan tegas menyebutkan bahwa kewenangan tersebut merupakan bentuk pengawasan dari DPR.

Kekuasaan MK di bidang perundang-undangan berdasarkan ketentuan Pasal 24 C ayat (1) UUD NRI 1945 adalah menguji konstitusionalitas UU terhadap UUD NRI 1945. Baik Pasal 22 UUD NRI 1945 maupun Pasal 24 C ayat (1) UUD NRI 1945 tidak membicarakan atau mempersoalkan bahwa materi muatan dari Perppu adalah sama dengan UU dan/atau hierarki Perppu sama dengan UU. Oleh karena itu, materi muatan Perppu yang sama dengan UU atau hierarki Perppu yang sama dengan UU tidaklah cukup alasan untuk menyatakan

bahwa MK berwenang untuk menguji Perppu terhadap UUD NRI 1945 karena UUD NRI 1945 sudah secara tegas mengatur kekuasaan dan kewenangan dari masing-masing lembaga negara.

Kekuasaan presiden membentuk Perppu telah ada sebelum dilakukannya perubahan terhadap UUD NRI 1945. Bahkan, ketika dilakukan perubahan terhadap UUD NRI 1945 ternyata rumusan Pasal 22 UUD NRI 1945 tidak mengalami perubahan, artinya masih tetap sama dengan aslinya baik mengenai isi rumusan pasalnya maupun sistematika penempatannya, yakni masih tetap dalam Bab VII tentang DPR. Padahal pasca perubahan UUD NRI 1945, kekuasaan membentuk undang-undang telah bergeser dari presiden ke DPR yang ditandai dengan perubahan rumusan Pasal 5 ayat (1) UUD NRI 1945 dan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945 sehingga tidak tepat menyatakan MK berwenang menguji Perppu dengan dasar bahwa Perppu ditempatkan dalam Bab VII tentang DPR dan materi muatan Perppu adalah materi muatan UU bukan materi muatan PP dalam rangka melaksanakan UU sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) UUD NRI 1945.

Berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 sangat mudah dipahami bahwa alasan presiden mengeluarkan Perppu adalah karena adanya “hal ihwal kegentingan yang memaksa” bukan karena sebab lainnya, termasuk bukan karena adanya “kekosongan hukum” untuk mengatasi kegentingan yang memaksa itu.

Praktiknya dalam penyelenggaraan pemerintahan sering sekali justru Perppu yang dikeluarkan oleh presiden materi muatannya bertentangan dengan

materi muatan suatu UU yang masih berlaku. Salah satu contohnya adalah dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi yang materi muatannya banyak yang bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sehingga adalah tidak tepat apabila dikatakan bahwa Perppu dikeluarkan karena terjadinya kekosongan hukum.

Pertimbangan hukum hakim MK lainnya yang dijadikan dasar pembenaran kewenangan untuk melakukan pengujian konstiusional Perppu yang sangat relevan untuk dianalisis dari teori perundang-undangan, antara lain adalah:<sup>60</sup>

1. Hierarki Perppu berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang (UU) Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
2. Materi muatan Perppu adalah materi muatan yang seharusnya diatur dalam wadah undang-undang, tetapi karena kegentingan yang memaksa, UUD NRI 1945 memberikan hak kepada presiden untuk menetapkan Perppu. Apabila hak tersebut diberikan kepada DPR, maka kebutuhan hukum secara cepat untuk mengatasi keadaan yang mendesak tidak dapat terpenuhi. Hal itu disebabkan proses pengambilan keputusan di DPR ada di tangan anggota melalui rapat-rapat, sehingga memerlukan waktu yang cukup lama
3. Perppu melahirkan norma hukum dan sebagai norma hukum baru akan dapat menimbulkan:

---

<sup>60</sup> Zairin Harahap, *Op.Cit*, halaman 324.

- a. Status hukum baru.
- b. Hubungan hukum baru
- c. Akibat hukum baru.

Norma hukum tersebut lahir sejak Perppu disahkan dan nasib dari norma hukum tersebut tergantung kepada persetujuan DPR untuk menerima atau menolak norma hukum Perppu, namun demikian sebelum adanya pendapat DPR untuk menolak atau menyetujui Perppu, norma hukum tersebut adalah sah dan berlaku seperti undang-undang. Oleh karena dapat menimbulkan norma hukum yang kekuatannya mengikat sama dengan undang-undang maka terhadap norma yang terdapat dalam Perppu tersebut MK dapat menguji apakah bertentangan secara materiil dengan UUD NRI 1945. Dengan demikian MK berwenang untuk menguji Perppu terhadap UUD NRI 1945 sebelum adanya penolakan atau persetujuan oleh DPR, dan setelah adanya persetujuan DPR karena Perppu tersebut telah menjadi undang-undang.

Pertimbangan hukum hakim MK sebagaimana yang dikemukakan di atas kurang sejalan dengan teori perundang-undangan sebagaimana yang tergambar dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku dan yang masih berlaku hingga saat ini. Sebagaimana diketahui bahwa pengaturan tentang hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia telah mengalami beberapa kali perubahan. Ketika berlakunya Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 menempatkan hierarki Perppu sama dengan Undang-Undang. Namun, ketika berlakunya Tap MPR Nomor III/MPR/2000 menempatkan hierarki Perppu berada satu tingkat di bawah UU. Selanjutnya, ketika berlakunya Undang-Undang

Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menempatkan hierarki Perppu sejajar dengan Undang-Undang peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hierarki peraturan perundang-undangan tersebut tidak menjelaskan alasan mengapa menempatkan hierarki Perppu dalam posisi seperti itu.

Berdasarkan dari tinjauan historis tersebut di atas, maka sangat terbuka peluang untuk memperdebatkan dan selanjutnya menempatkan kembali posisi hierarki Perppu yang tidak sama dengan Undang-Undang. Adanya realitas bahwa materi muatan Perppu yang dikeluarkan sering bertentangan dengan Undang-Undang yang berlaku dapat membawa pemikiran bahwa hierarki Perppu boleh jadi sesungguhnya lebih tepat ditempatkan hierarkinya lebih tinggi dari Undang-Undang. Dengan kondisi hierarki yang lebih tinggi dari Undang-Undang ini, maka masa berlakunya bersifat sementara dan harus segera mendapatkan respons dari DPR sebagaimana yang diatur dalam Pasal 22 ayat (2) dan ayat (3).

Pertimbangan hukum MK yang menyatakan bahwa MK berwenang menguji Perppu, karena hierarki Perppu sama dengan UU tidak memiliki landasan teori dan bersifat *a-historis*. Jika konstruksi berpikir yang digunakan oleh hakim MK adalah logika hierarki peraturan perundang-undangan, maka bukan tidak mustahil dikemudian hari MK akan menguji peraturan perundang-undangan lainnya semisal Perpres dengan alasan Undang-Undang menempatkan hierarki Perpres sama dengan Undang-Undang.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> *Ibid*, halaman 325

Terkait dengan persoalan materi muatan Perppu yang sama dengan Undang-Undang telah mendapatkan legitimasinya sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Namun, peraturan perundang-undangan yang lebih awal yang mengatur tentang hierarki peraturan perundang-undangan, yakni Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 dan Tap MPR Nomor III/MPR/2000 baik secara eksplisit maupun implisit tidak pernah menyebutkan bahwa materi muatan Perppu sama dengan Undang-Undang. Bahkan, UUD NRI 1945 sendiri pun tidak pernah menyebutkan bahwa materi muatan Perppu haruslah merupakan materi muatan Undang-Undang. Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 baik secara eksplisit maupun implisit memberikan kewenangan sepenuhnya kepada presiden untuk menentukan materi muatan dari Perppu yang dikeluarkannya.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka putusan MK yang menyatakan berwenang menguji Perppu terhadap UUD NRI 1945 yang didasarkan karena materi muatan Perppu sama dengan Undang-Undang sebagaimana yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah inkonstitusional. UUD NRI 1945 telah secara tegas menyebutkan bahwa kewenangan MK adalah menguji Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945 bukan menguji materi muatan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan UUD.

Menurut Bagir Manan hukum positif tidak hanya peraturan perundang-undangan, tetapi termasuk di dalamnya yurisprudensi dan hukum adat sehingga peraturan perundang-undangan yang menimbulkan akibat hukum bukanlah hanya Perppu semata tetapi Semua peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan. Perbedaan yang mendasar antara Perppu dengan jenis peraturan perundangundangan lainnya adalah masa berlaku Perppu yang sangat singkat.<sup>62</sup>

Keberlanjutan pemberlakuan Perppu sangat tergantung dari penilaian yang dilakukan oleh DPR sebagaimana yang diatur dalam Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945 bukan oleh MK. Dalam UUD NRI 1945 tidak ada satu pasal atau ayat pun yang memberikan kewenangan kepada MK untuk menguji Perppu terhadap UUD NRI 1945. Oleh karena itu, pertimbangan hukum MK mengatakan berwenang menguji Perppu, karena Perppu telah dapat diberlakukan sebelum adanya pendapat DPR dan telah menimbulkan norma hukum, sehingga nasibnya tidak dapat diserahkan sepenuhnya kepada DPR dapat dikatakan bersifat subjektif sebab ketika suatu Perppu diuji di MK tidaklah membawa konsekuensi atau secara otomatis presiden harus menghentikan pelaksanaan Perppu atau Perppu tidak boleh dilaksanakan sebelum adanya putusan MK. Di samping itu, tidak ada jaminan bahwa putusan MK tentang pengujian Perppu akan lebih cepat daripada persetujuan DPR.<sup>63</sup>

Peermasalahan ketatanegaraan lainnya adalah apabila kedua lembaga negara ini dalam waktu yang bersamaan melakukan penilaian terhadap Perppu yang sama, namun putusannya berbeda. Keadaan ini sangat mungkin terjadi,

---

<sup>62</sup> Bagir Manan. 2014. *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD NRI 1945 Baru*. Yogyakarta: FH UII Press, halaman 3.

<sup>63</sup>Zairin Harahap, *Op.Cit*, halaman 326.

karena tidak ada larangan bagi DPR untuk menyidangkan Perppu yang diajukan oleh presiden, karena Perppu tersebut sedang diuji di MK. Oleh karena itu, kewenangan MK untuk menguji Perppu terhadap UUD NRI 1945 menjadi sangat prematur.

Satu hal lagi yang menunjukkan kelemahan dari pertimbangan hukum hakim MK tersebut ditinjau dari teori perundang-undangan adalah bahwa pengujian Perppu oleh DPR merupakan kewenangan konstitusional dari DPR secara mandiri. Artinya, kekuasaan atau kewenangan untuk melakukan pengujian tidak tergantung pada kekuasaan lainnya. Sementara, kewenangan MK untuk menguji Perppu sangat tergantung kepada adanya orang atau badan hukum yang mengajukan permohonan pengujian, sehingga meskipun secara substansi maupun secara realitas pelaksanaan Perppu menimbulkan kerugian dan inkonstitusional, namun apabila tidak ada yang mengajukan pengujian, maka MK juga tidak mungkin dapat membatalkannya.

Sejak dibentuknya MK, telah ada Perppu yang dilakukan pengujian konstitusionalitasnya, yaitu:<sup>64</sup>

1. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Perppu Nomor 4 Tahun 2009);
2. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Perppu Nomor 1 Tahun 2013).

---

<sup>64</sup>Hukum Online “Perppu Sudah Berkali-Kali Diuji ke MK”, diunduh melalui <http://www.hukumonline.com>, diakses Selasa 01 Agustus 2023 Pukul 21.00 Wib.

Mahkamah Konstitusi sudah beberapa kali menerima permohonan pengujian Perppu. Penelusuran *hukumonline* menunjukkan ada setidaknya delapan Perppu yang pernah diajukan pengujiannya ke MK. Salah satunya bahkan dipakai sebagai rujukan Perppu Ormas yang tengah diperdebatkan. Presiden Joko Widodo merujuk penafsiran MK mengenai kegentingan memaksa yang menjadi dasar baginya menetapkan Perppu Ormas.

3. Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 menguji Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi atas permohonan sejumlah advokat.

MK menyatakan permohonan tidak dapat diterima karena para pemohon tidak memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*) sehingga pokok permohonan tidak dipertimbangkan. Dalam putusan ini Hakim Konstitusi Moh. Mahfud MD mempunyai alasan berbeda (*concurring opinion*) dan Hakim Konstitusi Muhammad Alim mempunyai pendapat berbeda (*dissenting opinion*). Dalam putusan inilah tafsiran penting MK untuk Pasal 22 UUD 1945 mengenai kegentingan yang memaksa serta kewenangan MK untuk menguji Perppu berada.

Seluruh putusan MK lainnya tentang Perppu merujuk pada putusan ini. Putusan ini menafsirkan bahwa Perppu adalah objek kewenangan MK karena Perppu dapat menimbulkan norma hukum yang kekuatan mengikatnya sama dengan Undang-Undang. Terhadap norma yang terdapat dalam Perppu, MK dapat menguji apakah bertentangan secara materiil dengan UUD 1945 atau tidak. MK memutuskan kewenangannya untuk menguji Perppu terhadap UUD 1945 meliputi

baik sebelum adanya penolakan atau persetujuan oleh DPR maupun setelah adanya persetujuan DPR dimana Perppu tersebut telah menjadi Undang-Undang. Dalam putusan itu, Hakim Konstitusi Muhammad Alim mempunyai pendapat berbeda karena tidak setuju Perppu jadi objek kewenangan MK dengan pertimbangan:

Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf *a* UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK), Pasal 12 ayat (1) huruf *a* UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman hanya menyebut, “Menguji undang-undang terhadap UUD”. Sejarah awal pembentukan MK dimana menguji konstitusionalitas undang-undang merupakan kewenangan MPR lalu dialihkan menjadi kewenangan MK dengan rumusan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Kewenangan ini pun hanya sebatas menguji undang-undang terhadap UUD 1945, tidak termasuk menguji Perppu, tidak termasuk pula menguji Tap MPR. Pada waktu dirumuskannya Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 saat periode amandemen, tata urutan perundang-undangan Indonesia secara hirarki menurut Tap No. III/MPR/Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-Undangan secara berjenjang ke bawah adalah: UUD 1945, TAP MPR, Undang-Undang; Perppu, dan seterusnya. Menurut Pasal 5 ayat (1) TAP MPR tersebut, kewenangan yang dialihkan itu sejak awal tanpa menyebut Perppu dan TAP MPR termasuk di dalamnya. Dengan pemberian kewenangan semula kepada MPR kemudian dialihkan ke MK hanya sebatas menguji undang-undang terhadap UUD walaupun waktu itu posisi Perppu di bawah Undang-Undang, sedangkan posisi TAP MPR di atas undang-undang menunjukkan bahwa pembuat UUD yakni MPR

memang hanya menghendaki kewenangan MK untuk menguji undang-undang terhadap UUD. Pertimbangan lainnya karena Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 tidak menyebutkan Perppu, bermakna hal itu diserahkan kepada DPR untuk menyetujui atau tidak menyetujui suatu Perppu pada sidang berikutnya sesuai ketentuan Pasal 22 ayat (2) UUD 1945. Setelah disetujui menjadi Undang-Undang barulah dapat diuji ke MK.

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menentukan, "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD*", sehingga kewenangan MK yang tertera dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 hanya sebatas menguji undang-undang terhadap UUD dan jika ditambah dengan menguji Perppu, maka pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam kewenangan MK telah menyimpang dari UUD. Untuk itulah Perppu bukan objek kewenangan MK.

Meskipun begitu, jika muatan materi Perppu bukan muatan yang seharusnya diatur dalam undang-undang atau materi muatan Perppu yang di luar kewenangan Presiden atau jelas-jelas bertentangan dengan konstitusi, misalnya Presiden mengeluarkan Perppu yang berisi pembekuan atau pembubaran DPR, karena bertentangan dengan Pasal 7C UUD 1945, maka MK berwenang mengadakan pengujian Perppu tersebut, walaupun belum mendapat persetujuan atau penolakan dari DPR dalam persidangan yang berikutnya. Apalagi kalau materi Perppu itu adalah pembubaran DPR dimana sudah tak ada lagi DPR yang akan menyetujui atau menolak Perppu tersebut.

1. Putusan MK No. 91/PUU-XI/2013 atas permohonan menguji secara formil dan materiil Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Perppu ini sudah diterima dalam Rapat Paripurna dan disahkan sebagai Undang-Undang selama proses persidangan di MK berlangsung sehingga MK menilai pemohon telah kehilangan objek permohonan sehingga kedudukan hukum dan pokok permohonannya tidak perlu lagi dipertimbangkan.
2. Putusan Perkara No. 92/PUU-XI/2013 tentang pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Perkara No. 92/PUU-XI/2013 juga ditolak dengan pertimbangan alasan *mutatis mutandis* sebab permohonan para Pemohon kehilangan objek. Mahkamah tidak mempertimbangkan lebih lanjut kedudukan hukum (*legal standing*) dan pokok permohonan para Pemohon.
3. Pengujian Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Putusan No. 80/PUU-XI/2013 juga tidak diterima. MK menimbang bahwa permohonan terhadap pengujian pernah diajukan dalam perkara lain dan telah diputus oleh Mahkamah, antara lain melalui Putusan No. 91/PUU-XI/2013, bertanggal 30 Januari 2014. Oleh karena itu, berdasarkan Pasal 60 ayat (1) UU MK yang menyatakan, “Terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan pengujian

kembali”, MK menilai permohonan menjadi *ne bis in idem* sehingga tidak dapat diterima.

4. Untuk putusan yang tidak dapat diterima lainnya, MK menggabungkan delapan permohonan dalam satu putusan dengan pertimbangan kedelapan permohonan tersebut memiliki substansi yang sama dan dalil-dalil serta pembuktiannya saling berkaitan.

Putusan Nomor 118-119-125-126-127-129-130-135/PUU-XII/2014 mengenai pengujian konstitusionalitas Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota, dan Perppu No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Permohonan ini kandas karena lagi-lagi kehilangan objek permohonan. Di tengah berlangsungnya proses persidangan, kedua Perppu telah diterima dalam Rapat Paripurna DPR menjadi Undang-Undang.

Berdasarkan penelusuran ini, belum ada satupun permohonan pengujian Perppu yang pernah dikabulkan oleh MK baik sebagian maupun seluruhnya. Namun, pedoman baru mengenai kedudukan Perppu serta syarat-syarat kepentingan yang memaksa telah tercermin secara konsisten dalam putusan-putusan tersebut.

#### **B. Mahkamah Konstitusi Menjaga Keseimbangan Antara Kepentingan Eksekutif Dalam Mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang dan Kepastian Hukum Serta Prinsip Demokrasi.**

Presiden merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan negara sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan secara tidak terpisahkan dan tidak

terdapat perbedaan satu dengan lainnya. Dalam sistem pemerintahan presidensial seperti yang dianut oleh negara Kesatuan Republik Indonesia Presiden memegang kekuasaan sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan.

Presiden sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif juga memiliki kewenangan untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau Perppu. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 yang mengisyaratkan bahwa apabila terjadi suatu keadaan genting dan memaksa, tanpa menunggu adanya syarat-syarat yang ditentukan dalam suatu undang-undang, maka Presiden berhak menetapkan Perppu sekaligus menyatakan suatu keadaan bahaya dan darurat.<sup>65</sup>

Terdapat beberapa prinsip pokok dalam sistem pemerintahan presidensial yang bersifat universal yaitu: <sup>66</sup>

1. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif.
2. Presiden merupakan eksekutif tunggal, kekuasaan eksekutif Presiden tidak terbagi dan yang ada hanya Presiden dan Wakil Presiden.
3. Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya, kepala negara adalah sekaligus merupakan kepala pemerintahan.
4. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya.
5. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya

---

<sup>65</sup> Ni'matul Huda. 2013. *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, halaman 140

<sup>66</sup> Jimly Asshiddiqie. 2017. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, halaman 316

6. Presiden tidak dapat membubarkan ataupun memaksa parlemen
7. Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada Konstitusi
8. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat
9. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.

Kesembilan prinsip sistem presidensial yang diuraikan tersebut berlaku dalam sistem pemerintahan Indonesia. Sistem yang diterapkan Indonesia sebelum perubahan UUD Tahun 1945 ialah sistem presidensial, tetapi Presiden sebagai kepala pemerintahan ditentukan tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat<sup>2</sup>. Sistem ini lebih tepatnya disebut sebagai sistem pemerintahan *quasi* presidensial daripada sistem presidensial yang bersifat murni.

Kekuasaan seorang Presiden dalam suatu negara modern selalu didasarkan pada konstitusi yang berlaku di negara tersebut. Kekuasaan Presiden berdasarkan UUD Tahun 1945 meliputi kekuasaan administratif, legislatif, yudikatif, militer, dan kekuasaan diplomatik. Kekuasaan administratif ialah pelaksanaan Undang-Undang dan politik administrasi, kekuasaan legislatif ialah memajukan rencana Undang-Undang dan mengesahkan Undang-Undang, kekuasaan yudikatif ialah kekuasaan untuk memberikan grasi dan amnesti, kekuasaan militer ialah kekuasaan mengenai angkatan perang dan pemerintahan, kekuasaan diplomatik ialah kekuasaan yang mengenai hubungan luar negeri, dan kekuasaan darurat.

Kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif ialah kewenangan Presiden dalam peraturan perundang-undangan berada dalam bingkai kekuasaan pemerintahan yang artinya kekuasaan untuk menjalankan Undang-Undang. Kekuasaan Presiden tidak hanya berwenang untuk membuat peraturan pelaksanaan Undang-Undang, tetapi juga memiliki kewenangan untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR. Menurut pendapat Montesquieu yang dikutip oleh Sumali, prinsipnya kekuasaan legislatif yang diharapkan sebagai satu-satunya badan yang membuat peraturan perundang-undangan (*wet materiele zin*). Namun dalam praktiknya terbatas pada Undang-undang (*wet formele zin*) saja, untuk peraturan perundang-undangan di luar Undang-undang dan UUD cenderung melekat pada kekuasaan eksekutif. Kewenangan eksekutif untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan di luar Undang-Undang dan UUD masih dalam koridor yang ditentukan dalam Undang-Undang dan UUD.

Presiden selaku kepala eksekutif mempunyai kewenangan sebagai penyelenggara pemerintahan, Presiden mempunyai hak dalam peraturan perundang-undangan membentuk peraturan pelaksana undang-undang yang diperlukan untuk memperlancar kelangsungan pemerintahan negara. Presiden mempunyai kekuasaan di bidang peraturan perundang-undangan yang bervariasi, yaitu kekuasaan legislatif artinya Presiden mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, kekuasaan reglementer artinya membentuk peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang atau menjalankan peraturan pemerintah

pengganti undang-undang, dan terakhir kekuasaan eksekutif yang didalamnya mengandung kekuasaan pengaturan dengan keputusan Presiden.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah peraturan yang dibentuk Presiden dalam “hal ihwal kegentingan yang memaksa”, proses pembentukannya berbeda dengan pembentukan Undang-Undang.<sup>67</sup> Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 menjelaskan bahwa sebenarnya Perppu sebagai suatu “*noodverordeningsrecht*” Presiden. Artinya terdapat hak Presiden untuk mengatur dalam kegentingan yang memaksa. Pasal ini memberikan pemahaman bahwa peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) mempunyai hierarki, fungsi dan materi muatan sama dengan Undang-Undang, hanya saja dalam pembentukannya berbeda dengan Undang-undang. Di samping itu Perppu merupakan jenis peraturan perundang-undangan menggunakan nama tersendiri untuk membedakan Peraturan Pemerintah bukan sebagai pengganti Undang-Undang.

Perppu ialah suatu peraturan dibentuk oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, maka pembentukannya memerlukan alasan-alasan tertentu, yaitu adanya keadaan mendesak, memaksa atau darurat yang dapat dirumuskan sebagai suatu keadaan sukar atau sulit dan tidak disangka sehingga memerlukan penanggulangan segera.<sup>68</sup> Keadaan tersebut tidak boleh terjadi berlama- lama, karena fungsi utama hukum negara darurat (*staatsnoodrecht*) ialah menghapuskan segera keadaan tidak normal menjadi normal kembali.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Pasal 53 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>68</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto. 2018. *Ilmu Perundang-Undangan*, Jakarta: Sinar Grafika, halaman 79.

<sup>69</sup> Riri Nazriyah, “Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang”, *Jurnal Hukum*, Vol 17 Juli 2020, No 3, halaman 387.

Kedudukan Perppu dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menempati urutan ketiga setelah UUD NRI Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, serta disejajarkan dengan Undang-Undang. Adapun jenis dan hierarki peraturan yaitu:<sup>70</sup>

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

Secara umum, proses penyusunan sebuah Perppu dimulai dari adanya keadaan atau hal ikhwal kegentingan memaksa yang menurut penilaian subjektif Presiden perlu diselesaikan melalui peraturan perundang-undangan yang setingkat atau secara hierarki sama dengan undang-undang. Setelah itu, Presiden memerintahkan Menteri atau pimpinan lembaga terkait untuk menyusun materi (substansi) dalam bentuk normatif yang kemudian akan dituangkan dalam rancangan Perppu. Apabila tidak ada permasalahan substantif lagi maka Presiden menetapkan rancangan Perppu menjadi Perppu dan diundangkan oleh Menteri

---

<sup>70</sup> Pasal 7 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Hukum dan HAM sehingga Perppu tersebut memiliki daya laku dan mengikat umum.

Perppu harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat untuk dimintakan persetujuan. Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tersebut ditetapkan menjadi Undang-undang. Tetapi jika Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku. Keseluruhan mekanisme penyusunan Perppu telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Salah satu hal yang menarik dari ketentuan normatif Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dibanding ketentuan undang-undang sebelumnya adalah dicantumkannya norma yang berbunyi “Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku sebagaimana dimaksud pada ayat (5), DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang. Ayat berikutnya menjelaskan bahwa Rancangan Undang-undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tersebut harus mengatur pula segala akibat hukum dari pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang. Pada proses

akhirnya jika Presiden atau DPR telah mengajukan RUU pencabutan Perppu maka dalam rapat paripurna yang sama, RUU dimaksud ditetapkan menjadi Undang-undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, dapat dikatakan bahwa proses pembentukan suatu Perppu berjalan cukup singkat, mengingat pembentukannya dalam keadaan tidak normal. Sebagai wujud dari kewenangan konstitusional pembentukan peraturan perundang-undangan oleh Presiden tanpa mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat karena adanya “hal ihwal kegentingan memaksa”(vide Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945).

Perppu ditetapkan sehubungan dengan adanya keadaan genting yang memaksa. Pengertian kegentingan yang memaksa sebagai suatu keadaan darurat dan tidak hanya terbatas pada ancaman bahaya atas keamanan, keutuhan negara, atau ketertiban umum. Dalam prakteknya dapat dikategorikan sebagai kegentingan yang memaksa, misalnya krisis di bidang ekonomi, bencana alam, ataupun keadaan yang memerlukan pengaturan lain setingkat Undang-undang. Jadi pengertian hal ihwal kegentingan yang memaksa bukan hanya dimaknai sebagai keadaan mendesak, tetapi dapat diartikan lebih luas dari sekedar keadaan bahaya.<sup>71</sup>

Penjelasan Pasal 22 ayat (1) ialah Presiden mempunyai kewenangan membentuk Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang dalam kegentingan yang memaksa. Tetapi segala hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak selalu membahayakan, dan tidak mempersyaratkan didahului deklarasi

---

<sup>71</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*, halaman 355.

terlebih dahulu. Penjelasan Pasal 22 UUD Tahun 1945 menekankan aspek-aspek kegentingan yaitu unsur kebutuhan mendesak untuk bertindak dengan keadaan waktu yang terbatas. Pembentukan Perppu tidak selalu memprasyaratkan adanya ancaman bahaya, dan pelaksanaan sepenuhnya kepada Presiden untuk menilai sendiri apakah kondisi negara berada dalam keadaan genting dan memaksa. Serta Pasal 22 juga memberikan kewenangan Presiden secara subjektif menilai keadaan suatu negara yang menyebabkan suatu undang-undang tidak dapat dibentuk, sehingga pasal ini memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Perppu.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang harus mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. Jadi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang masih dianggap sah berlaku selama masa persidangan berjalan ditambah masa persidangan yang akan datang belum berakhir. Dan selama Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ditetapkan oleh Presiden dapat dijadikan rujukan untuk bertindak dalam keadaan genting memaksa.

Perppu merupakan suatu peraturan darurat. Adapun pembatasan mengenai Peraturan pemerintah pengganti undang-undang ialah Perppu hanya dikeluarkan dalam hal ihwal kegetingan yang memaksa, dan perppu hanya berlaku untuk jangka waktu yang terbatas. Presiden paling lambat dalam sidang DPR berikutnya harus mengajukan perppu ke DPR untuk memperoleh persetujuan.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Ni'matul Huda. 2017. *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada halaman 115

Umumnya pembentukan peraturan perundangan dibuat dalam keadaan yang normal, namun pembentukan Perppu dilakukan dalam keadaan tidak normal. Sebagai peraturan darurat, perppu dikeluarkan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Dalam praktik kategori hal ihwal kegentingan yang memaksa mengandung arti luas yaitu tidak terbatas pada keadaan kegentingan atau memaksa, tetapi termasuk kebutuhan yang mendesak pula. Mengenai syarat-syarat yang perlu diatur dalam keadaan darurat dapat dibedakan menjadi syarat materiil dan syarat formil. Syarat materiil adalah syarat yang menyangkut alasan substantif diberlakukannya keadaan darurat yang bersangkutan.

Secara umum materi yang dapat diatur dengan instrument Perppu pada prinsipnya adalah sama dengan materi dalam Undang-undang. Keduanya merupakan jenis peraturan perundangan memiliki kekuatan dan derajat setara. Jika dilihat dari prosedur atau mekanisme pembuatannya berbeda satu sama lainnya. Undang-undang pembuatannya dilakukan secara bersama-sama antara Presiden dengan DPR. Sedangkan Perppu pada akhirnya melibatkan peran DPR, namun merupakan hak prerogatif Presiden.

Perppu merupakan Peraturan Pemerintah yang menggantikan kedudukan Undang-undang. Pasal 11 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memberi ketegasan bahwa materi muatan yang terkandung dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang sama dengan materi muatan Undang-undang. Karena memang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang yang dibentuk seperti Peraturan

Pemerintah. Sebagai peraturan darurat, materi muatan Peraturan pemerintah pengganti undang-undang mengandung pembatasan-pembatasan. Pembatasan tersebut berpotensi menjadi sumber ketidakteraturan dan penyimpangan dalam penyelenggaraan negara.

Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) hanya mengenai hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan (administrasi negara). Menurutnya tidak boleh Perppu dikeluarkan bersifat ketatanegaraan dan hal yang berkaitan dengan lembaga negara, kewarganegaraan, territorial, negara, dan hak dasar rakyat. Hal yang berkaitan dengan asas peraturan perundang-undangan tentang materi muatan pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam ketentuan pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ialah:

1. Asas pengayoman ialah setiap materi muatan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
2. Asas kemanusiaan ialah setiap materi muatan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara secara proporsional.
3. Asas kebangsaan ialah setiap materi muatan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik dengan menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Asas kekeluargaan ialah setiap materi muatan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

5. Asas kenusantaraan ialah setiap peraturan perundangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum. Asas bhineka tunggal ika ialah setiap materi muatan peraturan perundang harus memperhatikan keragaman penduduk.
6. Asas keadilan ialah setiap materi muatan peraturan perundangan harus mencerminkan keadilan secara proposional bagi setiap warga negara.
7. Asas kesamaan ialah kedudukan dalam hukum dan pemerintahan ialah materi muatan peraturan perundangan tidak boleh berisi hal yang bersifat membedakan latar belakang seperti agama, ras, suku, golongan, gender, atau status sosial.
8. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan ialah setiap materi muatan peraturan perundangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Pemenuhan unsur, asas, maupun prinsip merupakan aspek yang penting, karena Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang setelah dibentuk oleh Presiden langsung diberlakukan dan mengikat secara umum tanpa menunggu persetujuan DPR. Bila keadaan negara kembali normal Perppu yang dibentuk Presiden harus diajukan ke DPR untuk mendapatkan persetujuan menjadi Undang-undang. Perppu merupakan Peraturan Pemerintah yang menggantikan kedudukan Undang-undang, materi muatannya adalah sama dengan materi Undang-Undang.

Berdasarkan hal-hal di atas maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) dalam konteks materi muatan sesungguhnya dapat dikatakan sama dengan materi Undang-Undang, walaupun demikian perlu memperhatikan secara sungguh-sungguh seluruh unsur serta persyaratan “kegentingan yang memaksa” tersebut. Karena jika tidak diperhatikan atau bahkan diabaikan unsur dan persyaratan tersebut, maka sangat besar potensi Perppu yang dikeluarkan oleh Presiden melanggar hak-hak warga negara dan bahkan bertentangan dengan konstitusi.

### **C. Dasar Kewenangan dan Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi Dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang**

Dasar hukum MK dalam putusan di atas menyatakan dirinya berwenang menguji Perpu terhadap UUD 1945. Padahal, baik UUD 1945, UU No. 24 Tahun 2003 *juncto* UU No. 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi, maupun UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, hanya memberikan kewenangan kepada MK untuk menguji UU, bukan Perpu. Oleh karena itu, untuk menjawab pertanyaan tersebut, maka terlebih dahulu akan diuraikan apa yang menjadi pertimbangan hukum MK dalam kedua putusan tersebut.

MK berwenang untuk menguji Perpu terhadap UUD 1945. Adapun pandangan tersebut didasarkan pada beberapa alasan sebagai berikut:

#### 1. Penafsiran Sosiologis/Teleologis (*Contextual Meaning*)

Pilihan penafsiran sosiologis/teleologis oleh MK dalam menetapkan dirinya berwenang menguji Perpu memang telah mengesampingkan penafsiran gramatikal. Bahkan, telah keluar dari “*original intent and the original*

*understanding of the text*” ketentuan tentang Perpu dalam UUD 1945. Penafsiran tersebut lazimnya digunakan oleh hakim ketika suatu produk hukum yang dipedomani tidak sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat masa kini. Suatu produk hukum yang sudah tidak sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat sudah sangat lazim ditemukan dalam lapangan hukum sebagaimana adagium yang menyatakan, hukum itu akan selalu berjalan tertatih-tatih di belakang kenyataannya (*het recht hink achter de feiten aan*).

Untuk mencapai tujuan hukum itu sendiri, maka hakim diberikan kebebasan untuk menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Artinya, dalam mengadili suatu perkara, hakim bukan hanya sekedar menjadi corong UU (*bouche de la loi*) yang kaku dan terkunci oleh keinginan politik (*political will*) pembentuk UU. Melainkan, hakim diberikan kebebasan untuk menemukan hukum sendiri (*rechtsvinding*) di luar ketentuan teks UU, karena pada dasarnya hakim dianggap tahu hukum (*ius curia novit*).<sup>73</sup>

Dengan demikian, langkah MK dalam menetapkan dirinya berwenang menguji Perpu melalui penekanan pada penafsiran sosiologis/teleologis tidak dapat dikatakan tindakan yang inkonstitusional sebab MK merupakan lembaga pengawal dan penafsir tunggal konstitusi (*the guardian and the sole interpreter of constitution*). Manunggal K. Wardaya menyatakan MK memberi makna kontekstual pada UUD dengan interpretasi sosiologis/teleologis, sehingga teks konstitusi yang ada diinterpretasi untuk memenuhi rasa keadilan. Putusan yang

---

<sup>73</sup>Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 157 Tahun 2009, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076).

mengafirmasi kewenangan MK dalam menguji Perpu mengindikasikan bahwa MK memperlakukan UUD 1945 sebagai dokumen yang hidup (*living document*), sebagai sebuah *living constitution*, ketimbang sebagai *dead constitution* yang harus dipahami menurut alur berfikir para perancangannya.<sup>74</sup>

## 2. Doktrin *Stare Decisis* dalam Metodologi Penafsiran Konstitusi

Berkaitan dengan berwenangnya MK dalam menguji Perpu, putusan MK tersebut akan dianalisis dengan metode penafsiran *stare decisis*, yaitu suatu metode penafsiran konstitusi yang didasarkan pada putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap berupa yurisprudensi dan pendapat ahli-ahli hukum berupa doktrin sehingga untuk dapat menemukan suatu dasar hukum atas pilihan penafsiran MK yang telah mengesampingkan penafsiran gramatikal dan *original intent*, maka lebih lanjut akan dianalisis menggunakan doktrin *stare decisis* dalam metodologi penafsiran konstitusi.

Paham *stare decisis* meletakkan idenya bahwa sebuah keputusan hakim harusnya didasari pada praktik-praktik yang telah terjadi atau melalui pandangan-pandangan para professional hukum, atau putusan hakim yang telah ada (yurisprudensi). Pandangan professional hukum yang dimaksud adalah pendapat ahli hukum yang telah diakui otoritasnya di kalangan umum (*ius comminis opinio doctorum*).<sup>75</sup> Artinya, pendapat ahli hukum berupa doktrin yang telah diakui sebagai “*ius comminis opinio doctorum*” akan menjadi sumber hukum tata negara

---

<sup>74</sup> Manunggal K. Wardaya, “Perubahan Konstitusi Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi (Telaah Atas Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009)”, *Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Volume 7, Nomor 2, April 2020, halaman 9.

<sup>75</sup> Saldi Isra, *Perkembangan Pengujian Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berpikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresi)*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi republik Indonesia bekerjasama dengan Pusat Studi Konstitusi (PUSAKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2010, halaman 66.

(*sources of constitutional law*) yang dapat dijadikan rujukan oleh hakim dalam membentuk hukum (*judge made law*).<sup>76</sup>

Berwenangnya MK menguji Perpu, yang dalam pertimbangan hukumnya menyatakan Perpu sederajat dengan Undang-Undang sebagaimana ketentuan Pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi mendapat dasar hukum yang kuat. Sebab, pertimbangan hukum dalam putusan MK tersebut sesuai dengan pendapat ahli-ahli hukum yang otoritasnya diakui di kalangan umum. Dalam hal ini, Jimly Asshiddiqie menyatakan, pada dasarnya Perpu itu sederajat atau memiliki kekuatan yang sama dengan UU.<sup>77</sup> Senada dengan pendapat Jimly Asshiddiqie, Maria Farida Indrati Soeprato menyatakan, Perpu setingkat dengan UU dan memiliki muatan yang sama dengan UU.<sup>7</sup> Lebih lanjut, Maria Farida Indrati Soeprato menyatakan, Perpu memiliki kekuatan mengikat yang sama dengan UU. Oleh karena itu, MK berwenang untuk menguji Perpu.<sup>78</sup>

Problematika mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) mengemuka sehubungan dengan diterbitkannya Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Pertanyaan dan problematika tersebut ibarat dua sisi mata uang, membelah pendapat khalayak (khususnya para ahli) menjadi dua, ada yang mengatakan MK berwenang dan ada

---

<sup>76</sup> Jimly Asshiddiqie. 2016. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Sinar Grafika, halaman 7

<sup>77</sup> Jimly Asshiddiqie. 2016. *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, halaman 86.

<sup>78</sup> Maria Farida Indrati Soeprato, *Op.Cit*, halaman 191.

juga yang lantang mengatakan bukan kewenangan MK untuk menguji Perppu, tentu dengan segala argumentasi dan perspektif hukumnya masing-masing.

Wewenang MK sebagaimana tercantum dalam Pasal 24 C ayat (1), ialah menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Kewenangan tersebut adalah dalam tingkat pertama dan terakhir dan putusan MK bersifat final yaitu langsung mempunyai kekuatan hukum tetap dan tidak terdapat upaya hukum untuk mengubahnya.

Berdasarkan Pasal 24 C ayat (2), juncto Pasal 7 B MK juga berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus mengenai pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Putusan ini sifatnya tidak final karena tunduk pada (*subject to*) putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat, lembaga politik yang berwenang memberhentikan Presiden (Pasal 7 A).<sup>79</sup>

UUD 1945 sama sekali tidak memberikan kewenangan kepada MK untuk menguji Perpu sebagai produk hukum buatan Presiden, yang dari bentuknya adalah PP, namun dari muatannya adalah muatan UU. Padahal, akhir-akhir ini sering timbul perdebatan, apakah penilaian untuk memberi persetujuan atau tidak

---

<sup>79</sup> Harun AlRasid, "Hak Menguji Dalam Teori dan Praktek", *Jurnal Konstitusi* Vol. 1 Nomor 1 Juli, 2014, halaman 99

atas Perpu oleh DPR dilakukan tepat pada masa sidang setelah Perpu dikeluarkan atau bisa kapan saja.

Salah satu pertimbangannya MK menyatakan bahwa Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Dari rumusan kalimat tersebut jelas bahwa peraturan pemerintah yang dimaksud pada pasal ini adalah sebagai pengganti undang-undang, yang artinya seharusnya materi tersebut diatur dalam wadah undang-undang tetapi karena kegentingan yang memaksa, UUD 1945 memberikan hak kepada Presiden untuk menetapkan Perpu dan tidak memberikan hak kepada DPR untuk membuat peraturan sebagai pengganti undang-undang. Apabila pembuatan peraturan diserahkan kepada DPR maka proses di DPR memerlukan waktu yang cukup lama karena DPR sebagai lembaga perwakilan, pengambilan putusannya ada di tangan anggota, yang artinya untuk memutuskan sesuatu hal harus melalui rapat-rapat DPR sehingga kalau harus menunggu keputusan DPR kebutuhan hukum secara cepat mungkin tidak dapat terpenuhi.

Kalimat yang menyebutkan Presiden berhak terkesan bahwa pembuatan Perpu menjadi sangat subjektif karena menjadi hak dan tergantung sepenuhnya kepada Presiden. Pembuatan Perpu memang di tangan Presiden yang artinya tergantung kepada penilaian subjektif Presiden, meskipun demikian tidak berarti bahwa secara absolut tergantung kepada penilaian subjektif Presiden karena penilaian subjektif Presiden tersebut harus didasarkan kepada keadaan yang objektif sebagai parameter adanya kegentingan yang memaksa yaitu:

1. Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang;
2. Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai.
3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.<sup>80</sup>

Kendati MK telah menetapkan dirinya berwenang juga menguji Perpu, keadaan tersebut tidak mengakibatkan hilangnya kewenangan *legislative review* DPR terhadap Perpu. Sebab, kewenangan DPR tersebut merupakan kewenangan yang bersifat atributif yang ditentukan langsung dalam UUD 1945. Menurut Sofyan Hadi, kewenangan atributif merupakan kewenangan asli atau kewenangan yang tidak dapat dibagi-bagi kepada siapa pun. Kendati demikian, dalam hal ini DPR wajib menjadikan putusan MK sebagai pertimbangan yuridis konstitusional dalam melakukan *legislative review* terhadap Perpu.

Mengingat, putusan MK bersifat *final and binding* yang semenjak dibacakan langsung memperoleh kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh untuk membatalkannya. Di mana, seluruh komponen masyarakat dan seluruh lembaga negara yang ada tidak dapat mengabaikan akibat hukum yang ditimbulkannya (*erga omnes*). Sehingga, putusan MK yang dibacakan dalam sidang terbuka untuk umum, akan langsung

---

<sup>80</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Perpu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 3 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, halaman 21.

menjadi sumber hukum tata negara (*sources of constitutional law*) yang mengikat seluruh lembaga negara, tidak terkecuali kepada DPR.

DPR tidak dapat mengabaikan putusan MK dan wajib menjadikannya sebagai pertimbangan yuridis konstitusional dalam melakukan *legislative review* terhadap Perpu. Moh. Mahfud MD menyatakan, putusan *judicial review* MK adalah putusan *negative legislature* yang kekuatannya sama dengan UU. Sehingga, putusan MK tidak bisa dilanggar oleh lembaga negara mana pun.<sup>81</sup>

Dengan menetapkan dirinya berwenang menguji Perpu terhadap UUD 1945, MK telah memperluas wewenangnya sendiri yang berakibat pada diperluasnya ketentuan Pasal 24C UUD 1945. Artinya, melalui penafsirannya MK telah melakukan perubahan secara materiil terhadap UUD 1945 tanpa merubah teks aslinya. Perubahan semacam ini merupakan tata cara perubahan konstitusi yang tidak ditentukan dalam UUD 1945. Adapun tata cara perubahan yang ditentukan dalam UUD 1945 diatur dalam Pasal 37, yang menentukan sebagai berikut:

1. Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
2. Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya;

---

<sup>81</sup> Rita Triana Budiarti. 2016. *On The Record: Mahfud MD di Balik Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, halaman. 91

3. Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
4. Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;

## BAB IV

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. Kesimpulan

1. Mahkamah Konstitusi melakukan pertimbangan hukum dalam menguji keabsahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang meskipun UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak menyebutkan secara tegas kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji Perppu terhadap Undang-Undang Dasar. Akan tetapi demi tegaknya keadilan berdasarkan kerangka konsep negara hukum (*rechtstaats*) dari bangsa Indonesia berupa perlindungan hak dasar konstitusional warga negara dan terselenggaranya pemerintahan berdasarkan undang-undang (asas legalitas) sesuai doktrin hukum yang berlaku maka sudah selayaknya Perppu dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi.
2. Mahkamah Konstitusi menjaga keseimbangan antara kepentingan eksekutif dalam mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan kepastian hukum serta prinsip demokrasi adalah menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang karena Perppu telah menimbulkan norma hukum baru, hubungan hukum, dan akibat hukum tidaklah cukup kuat untuk dijadikan dasar karena pada dasarnya semua peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan memiliki unsur-unsur tersebut. Di samping itu, pengujian yang dilakukan MK tidaklah serta merta menghentikan pelaksanaan Perppu dan pembahasannya di DPR

3. Dasar kewenangan dan pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang adalah meskipun secara yuridis UUD 1945 tidak memberikan kewenangan secara tegas untuk mengujinya. Pertimbangan yang digunakan oleh hakim konstitusi untuk menguji Perpu adalah faktor teleologis dan sosiologis karena kebutuhan masyarakat yang terus berkembang. Kewenangan baru yang dimiliki oleh MK untuk menguji Perpu melalui putusannya, dapat dikatakan MK telah melakukan perubahan konstitusi dengan cara judicial interpretation

## **B. Saran**

1. Agar penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang oleh Presiden harus betul-betul memperhatikan sekaligus menjamin terpenuhinya seluruh aspek, unsur, prinsip, dan persyaratan yang telah ditentukan atau disepakati oleh hukum (khususnya hukum dasar negara/konstitusi) sehingga terwujud kepastian hukum dan keadilan hukum serta kemanfaatan hukum yang seluas-luasnya bagi kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Terkait pengaturan mengenai Perppu yang ditolak atau tidak disetujui oleh DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, disarankan untuk rumusan normanya disesuaikan dengan bunyi ketentuan Pasal 22 ayat (3) UUD 1945 agar tidak menimbulkan multitafsir sehingga dapat menjamin kepastian hukum.

3. Sebaiknya MK tidak terlalu memaksakan diri untuk menguji Perppu, apalagi dengan mempertimbangkan masa berlaku Perppu yang bersifat sementara dan tidak adanya jaminan putusan MK akan lebih cepat dikeluarkan daripada keputusan yang diambil oleh DPR. Mengingat, kewenangan MK dalam melakukan pengujian peraturan perundang-undangan sangat tergantung dengan adanya permohonan yang diajukan oleh orang atau badan hukum. Berbeda dengan DPR yang dalam melakukan “pengujian” terhadap Perppu adalah bersifat mandiri tanpa perlu adanya permohonan dari pihak manapun, karena sudah menjadi kewenangan konstitusionalnya.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Khelda Ayunita, 2017. *Pengantar Hukum Konstitusi dan Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta : Mitra Wacana Media.
- Abdul Latif dkk, 2009. *Buku Ajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: Total Media
- I Dewa Gede Atmadja, 2012. *Hukum Konstitusi Problem Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Malang : Setara Press.
- Pan Mohammad Faiza,dkk, 2019. *Mahkota Mahkamah Konstitusi : Bunga Rampai 16 Tahun Mahkamah Konstitusi*, Depok : PT RajaGrafindo Persada.
- Anwar C, 2011. *Teori Dan Hukum Konstitusi*, Malang : Intrans Publishing
- I Gusti Agung Bagus Bawantara, 2012, *Perppu dalam Sistem Hukum Indonesia: Identifikasi, Prosedur, dan Pengawasan*, Yogyakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Denny Indrayan,2015, *Pengujian Konstitusionalitas dalam Kondisi Darurat: Kajian Teori dan Implementasi Praktis*, Jakarta Timur : Kencana Prenada Media Group.
- Jimly Asshiddiqie, 2017, *Uji Materi dan Prosedur Perlindungan Hak Konstitusional*, Yogyakarta : Sinar Grafika.
- Budi Santoso, 2020,*Pengantar Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)*, Jakarta Timur : Kencana Prenada Media Group.
- Rina Agustina,2018, *Perppu: Kajian Tentang Kewenangan Pemerintah dalam Menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, Padang : Andalas University Press.
- Edy Subroto, 2020, *Peraturan Pemerintah Pengganti Perundang-Undangan: Kajian Teori dan Praktik*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Abidin Tukiran, 2019, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu): Tinjauan Aspek Hukum dan Pembatasan Waktu*, Jakarta Timur: Kencana Prenada Media Group.

- Jimly Asshiddiqie, 2020, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Konstitusionalitas*, Yogyakarta: Sinar Grafika.
- Mohammad Mahfud MD, 2018, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: Pustaka Studi Konstitusi.
- Bintan R. Saragih, 2016, *Permohonan Peninjauan Kembali oleh Lembaga Negara dalam Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- H.M. Taufiqurrahman, 2017, *Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia: Perkembangan Terkini*, Yogyakarta: Sinar Grafika.
- Harjono, 2017, *Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Hikmahanto Juwana, 2018, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang: Definisi dan Tujuan*, Yogyakarta: Sinar Grafika.
- R. Soesilo, 2015, *Stabilitas Hukum dalam Sistem Hukum Negara*, Jakarta Pusat: Rajawali Pers.
- Nurul Hidayati, 2019, *Perppu dan Implikasinya terhadap Stabilitas Hukum di Indonesia*, Jakarta Pusat: Rajawali Pers.
- Wulan Sari, 2016, *Aspek Hukum Penggunaan Perppu dan Dampaknya terhadap Hak Privasi Warga Negara*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2017, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Cetakan IV, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Dr. Amiruddin, dkk, 2016, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Ed-Revisi, Cet. Ke-9, Jakarta: Rajawali Pers.

## **PERATURAN PERUNDANG – UNDANGAN**

Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) mengatur hak pemerintah Indonesia untuk mengeluarkan Perppu

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-undang Nomor 12 Tahun 1951 Tentang Pemerintahan Darurat

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 85/PUU-X/2012

**JURNAL**

Winata, M. R. "Politik Hukum dan Konstitusionalitas Kewenangan Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan Berbadan Hukum oleh Pemerintah." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 2018.

Chandranegara, I. S. Pengujian PERPPU terkait Sengketa Kewenangan Konstitusional Antar-Lembaga Negara. *Jurnal Yudisial*, 5 (2012).

.

.