

**KONSTITUSIONALITAS PENGUJIAN PERATURAN
PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG
DI MAHKAMAH KONSTITUSI TERHADAP
UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

Oleh:

AGRI JUTAWAN
NPM. 1806200028



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATRA UTARA
MEDAN
2022**



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila mengambil surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

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/II/2019
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003
http://fahum.umsu.ac.id fahum@umsu.ac.id umsumedan umsumedan umsumedan umsumedan

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BERITA ACARA
UJIAN MEMPERTAHANKAN 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 10 Oktober 2022 Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang :

MENETAPKAN

NAMA : AGRIJUTAWAN
NPM : 1806200028
PRODI/BAGIAN : HUKUM/ HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KONSTITUSIONALITAS PENGUJIAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG DI MAHKAMAH KONSTITUSI TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR 1945

Dinyatakan : (A-) Lulus Yudisium dengan Predikat Sangat 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

DEKAN FAKULTAS HUKUM

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

Sekretaris

Dr. ZAINUDDIN, S.H., M.H
NIDN: 0118047901

ANGGOTA PENGUJI :

1. MUKLIS, S.H., M.H
2. GUNTUR RAMBE, S.H., M.H
3. M. SYUKRAN YAMIN, S.H., CN., M.KN

1. _____

2. _____

3. _____



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar dibubuhkan nomor dan tanggalnya

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

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

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.


Nama : AGRI JUTAWAN
NPM : 1806200028
PRODI/BAGIAN : HUKUM/ HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KONSTITUSIONALITAS PENGUJIAN PERATURAN
PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG DI
MAHKAMAH KONSTITUSI TERHADAP UNDANG-
UDANG DASAR 1945

PENDAFTARAN : 03 Oktober 2022

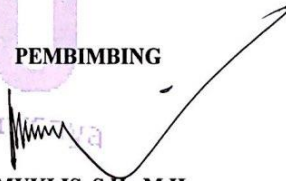
Dengan ini diterimanya Skripsi ini, sesudah lulus dari Ujian Skripsi penulis berhak memakai gelar :

SARJANA HUKUM (S.H)

Diketahui
DEKAN FAKULTAS HUKUM


Dr. FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN: 01220875022

PEMBIMBING


MUKLIS, S.H., M.H
NIDN: 0114096201



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menyalin surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

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

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

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : AGRI JUTAWAN
NPM : 1806200028
PRODI/BAGIAN : HUKUM/ HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KONSTITUSIONALITAS PENGUJIAN PERATURAN
PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG DI
MAHKAMAH KONSTITUSI TERHADAP UNDANG-
UNDANG DASAR 1945

DISETUJUI UNTUK DISAMPAIKAN KEPADA
PANITIA UJIAN SKRIPSI

Medan, 11 Oktober 2022

DOSEN PEMBIMBING

UMSU
MUKLIS, S.H., M.H
NIDN: 0114096201

Unggul | Cerdas | Terpercaya



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

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
<http://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [fahum](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#)

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : AGRI JUTAWAN
NPM : 1806200028
Program : Strata - 1
Fakultas : Hukum
Program Studi : Ilmu Hukum
Bagian : Hukum Tata Negara
Judul : **KONSTITUSIONALITAS PENGUJIAN PERATURAN PEMERINTAH
PENGGANTI UNDANG-UNDANG DI MAHKAMAH KONSTITUSI
TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang sudah dirujuk dan di sertakan sumbernya.

Dan apabila ternyata di kemudian 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, Oktober 2022

Saya yang menyatakan

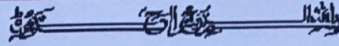

10000
METERAI TEMPEL
47F94AKX135647797
AGRI JUTAWAN

Unggul | Cerdas | Terpercaya



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Muchtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474
Website : <http://www.umsuac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id,
fahum@umsu.ac.id



KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

NAMA : AGRI JUTAWAN
NPM : 1806200028
PRODI/BAGIAN : HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KONSTITUSIONALITAS PENGUJIAN PERATURAN
PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG DI
MAHKAMAH KONSTITUSI TERHADAP UNDANG-
UNDANG DASAR 1945
PEMBIMBING : MUKLIS, SH., MH.

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
03-07-2022	Bimbingan Judul	
09-07-2022	Bimbingan Bab I dan Bab II	
18-07-2022	Bimbingan via TELEPHONE	
19-07-2022	Perbaikan/ Penambahan untuk judul	
09-08-2022	Revisi di terjemah untuk di perbaiki di bimbingan	
16-08-2022	Perbaiki hasil penelitian di mana ke petyak/ bimbingan	
27-08-22	Revisi di terjemah untuk di koreksi di di bimbingan	

Diketahui Dekan
a.n DEKAN FAKULTAS HUKUM

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

DOSEN PEMBIMBING

(MUKLIS, SH., MH)



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila mengawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

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

<http://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [f umsumedan](#) [ig umsumedan](#) [t umsumedan](#) [v umsumedan](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

NAMA : AGRI JUTAWAN
NPM : 1806200028
PRODI/BAGIAN : Ilmu Hukum/ HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KONSTITUSIONALITAS PENGUJIAN PERATURAN PEMERINTAH PENGANG
UNDANG-UNDANG DI MAHKAMAH KONSTITUSI TERHADAP UNDANG-
UNDANG DASAR 1945
Pembimbing : MUKLIS, SH., MH.

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
06-09-22	Pertemuan hasil pertemuan dan film belasan sumber hukum yang ada.	
21-09-22	Skripsi di pindai dan dapat di update	

Diketahui,
27-09-2022 DEKAN FAKULTAS HUKUM

(Dr. FAISAL, SH., M.Hum)

DOSEN PEMBIMBING

(MUKLIS, SH., MH.)

ABSTRAK

KONSTITUSIONALITAS PENGUJIAN PERATURAN PEMERINTAH PENGANTI UNDANG-UNDANG DI MAHKAMAH KONSTITUSI TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR 1945

AGRI JUTAWAN
NPM. 1806200028

Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar mendapat pertanyaan pada era sekarang ini. Yang apabila dihubungkan dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undang terutama dalam Pasal 7 ayat (1) yang menyebutkan bahwa secara hierarki undang-undang dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang berada dalam tingkatan yang sama. Hal ini menimbulkan pertanyaan apakah Mahkamah Konstitusi juga berwenang dalam menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Penelitian ini untuk mengetahui hakikat dan materi muatan dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan, serta urgensi kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

Metode penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif dan pendekatan perbandingan hukum, dengan sifat yang digunakan adalah deskriptif, dengan menggunakan data kewahyuan dan data sekunder. Kemudian, data diolah dengan menggunakan analisis kualitatif.

Hasil penelitian diketahui bahwa hakikat dan materi muatan dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang merupakan peraturan tambahan yang memiliki fungsi yang dibutuhkan dalam hal ikhwal kegentingan memaksa. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan sebagai pelaku kekuasaan kehakiman di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi. Urgensi kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dapat dilakukan jika materi muatan perpu diluar materi UU, atau jelas-jelas bertentangan dengan UUD, seperti pembubaran DPR (Pasal 7C UUD 1945). Pengecualian yang dikemukakan tersebut terlalu umum, bagaimana jika perpu itu tidak dengan jelas bertentangan UUD, tetapi materi perpu itu masuk dalam wilayah ketatanegaraan, seperti dalam kasus pengujian perpu KPK. Bukankah KPK merupakan lembaga negara independen, sehingga jika Presiden mengatur dengan perpu dapat terjadi campur tangan yang tentunya bertentangan dengan hakikat kehadiran KPK. Jadi dalam kasus pengujian perpu terkait KPK tersebut sudah tepat jika Mahkamah Konstitusi berpendapat memiliki wewenang dalam pengujian perpu.

Kata Kunci: Konstitusional, Pengujian Perppu, Mahkamah konstitusi.

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Pertama – tama disampaikan rasa syukur kepada Allah SWT yang maha pengasih lagi maha penyayang atas segala rahmat dan karunia – Nya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan, dan tak lupa pula sholawat beriringan salam dihadiahkan kepada Nabi Muhammad SAW. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu disusunlah skripsi yang berjudul **“KONSTITUSIONALITAS PENGUJIAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG DI MAHKAMAH KONSTITUSI TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR 1945”**.

Dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah diucapkan terimakasih 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 AtikahRahmi, S.H., M.H.

Terimakasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi – tingginya diucapkan kepada Bapak Muklis, S.H., M.H selaku pembimbing, yang dengan penuh perhatian telah memberikan dukungan, bimbingan dan arahan sehingga skripsi ini selesai. Kemudian disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staff pengajar di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Secara khusus dengan rasa hormat dan penghargaan yang setinggi – tingginya diberikan kepada Ayahanda Ridwansyah dan Ibunda Sri Agustina, S.Pd selaku orang tua penulis yang telah mengasuh dan mendidik dengan curahan kasih sayang. Terima kasih atas doa yang tulus tiada henti, motivasi dan cinta yang diberikan. Dan ucapan terimakasih kepada seluruh keluarga penulis yang tidak dapat dutarakan satu persatu yang sedikit banyaknya telah berperan dalam mendukung penulis untuk menyelesaikan penulisan skripsi ini.

Tiada hal yang paling indah, kecuali persahabatan, untuk itu dalam kesempatan diucapkan terimakasih kepada sahabat – sahabat penulis yang tidak bisa disebutkan satu – persatu menjadi tempat diskusi dikala gundah dan senang. Terima kasih atas kebaikannya semoga Allah SWT membalas kebaikan kalian semua. Tapi tidak kalah pentingnya, saya ingin berterimakasih kepada diri saya sendiri karena tidak pernah berhenti berjuang dalam hal apapun.

Semakin keras kamu bekerja untuk sesuatu, semakin besar perasaanmu saat mencapainya. Jangan tunda pekerjaanmu sampai besok, sementara kau bisa mengerjakannya hari ini. Mohon maaf atas segala kesalahan selama ini, begitupun

disadari bahwa skripsi ini jauh dari sempurna. Untuk itu, diharapkan ada masukan yang membangun untuk kesempurnaannya. Terimakasih semua, tiada lain yang diucapkan selain kata semoga kiranya mendapat balasan dari Allah SWT dan mudah – mudahan semuanya selalu dalam lindungan Allah SWT, Amin. Sesungguhnya Allah mengetahui akan niat baik hamba – hambanya.

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Medan, Oktober 2022

Hormat Saya

Penulis,

Agri Jutawan

1806200028

DAFTAR ISI

Pendaftaran Ujian	
Berita Acara Ujian	
Persetujuan Pembimbing	
Pernyataan Keaslian	
Abstrak	i
Kata Pengantar	ii
Daftar Isi.....	v

BAB I : PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
1. Rumusan Masalah	6
2. Faedah Penelitian	6
B. Tujuan Penelitian	7
C. Definisi Operasioanal.....	7
D. Keaslian Penelitian.....	8
E. Metode Penelitian.....	9
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	9
2. Sifat Penelitian	10
3. Sumber Data.....	10
4. Alat Pengumpul Data	11
5. Analisis Data	11

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

A. Konstitusionalitas.....	12
B. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.....	14
C. Mahkamah Konstitusi	27

BAB III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hakikat Dan Materi Muatan Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.....	35
B. Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan.....	48
C. Urgensi Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945.....	61

BAB IV: KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan	68
B. Saran.....	69

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hukum tata negara merupakan bagian dari hukum pada umumnya dan dimiliki oleh setiap Negara yang ada di dunia ini, baik negara-negara tradisional maupun negara-negara modern. Hanya saja formulasi dan tekanan yang diberikan akan berbeda dari suatu zaman ke zaman yang lain, maupun dari suatu negara dengan negara lainnya.¹ Hukum tata negara dalam arti luas (*staats recht in ruimere zin*), yaitu hukum tata negara dalam arti sempit ditambah dengan hukum administrasi negara. Sedangkan hukum tata negara dalam arti sempit (*staats recht in engere zin*), yaitu hukum tata negara positif dari suatu negara tertentu. Atau hukum tata negara suatu negara tertentu yang berlaku pada waktu tertentu. Di Inggris pada umumnya dipakai dengan istilah *constitutional law* untuk menunjukkan arti yang sama dalam hukum tata negara. Istilah *constitutional law* dipergunakan dengan alasan bahwa dalam hukum tata negara unsur konstitusi lebih menonjol. Sebagai variasi dari istilah *constitutional law* tersebut dijumpai istilah *state law* yang didasarkan pada perkembangan bahwa hukum tata negaranya lebih penting.²

Salah satu ciri negara hukum adalah adanya pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern. Oleh karena

¹ Yuswalina dan Kun Budiarto. 2016. *Hukum Tata Negara di Indonesia*. Malang: Setera Press, halaman 1.

² Ishaq. 2018. *Pengantar Hukum Indonesia (PHI)*. Depok: Rajawali Pers, halaman 61.

itu konsep negara hukum juga disebut sebagai negara konstitusional atau *konstitutional state*, yaitu negara yang dibatasi oleh konstitusi. Semua konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya.

Amandemen UUD RI Tahun 1945 mencoba menyelesaikan ketidakjelasan pengertian negara hukum tersebut yang ditandai dengan usaha mengurangi kesimpangsiuran pengertian itu dengan cara meruwat, kata *rechtsstaat* dari UUD 1945. Meski demikian, langkah tersebut tidak diikuti secara konsisten dengan langkah-langkah pembersihan unsur-unsur asing yang mengganggu karakteristik sistem hukum Indonesia yang komunalistik-religius.³ UUD 1945 adalah konstitusi Negara Indonesia yang merupakan hasil kesepakatan seluruh rakyat Indonesia. Pemberlakuan UUD 1945 berlandaskan pada legitimasi kedaulatan rakyat sehingga UUD 1945 merupakan hukum tertinggi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.⁴

Indonesia adalah negara hukum menurut Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 UUD 1945, bersanding dengan asas kedaulatan rakyat di Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Dua ciri utama negara hukum adalah perlindungan terhadap hak asasi manusia (*human rights*) dan adanya peradilan konstitusi yang mandiri dan independen. Mahkamah Konstitusi adalah wujud dari ciri negara hukum Indonesia itu. Mahkamah Konstitusi hadir untuk menegakkan konstitusi, melindungi hak asasi manusia, dan untuk membatasi

³ Imam Soebechi. 2016. *Hak Uji Materiil*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 23.

⁴ Jimly Asshiddiqie. 2015. *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 80.

kekuasaan negara. Mahkamah Konstitusi hadir sebagai pelaksanaan prinsip check and balances antar organ kelembagaan negara.⁵

Konstitusi pasca amandemen lebih menguatkan konsep negara hukum Indonesia. Kesimpulan ini didasarkan pada persandingan antara hasil amandemen dengan kriteria negara hukum berdasarkan doktrin Hans Kelsen yang mengargumentasikan empat syarat *rechtsaat*, yaitu negara yang:

1. Kehidupannya sejalan dengan konstitusi dan undang-undang, yang proses pembuatannya dilakukan oleh parlemen. Anggota-anggota parlemen itu sendiri dipilih langsung oleh rakyat.
2. Mengatur mekanisme pertanggungjawaban bagi atas setiap kebijakan dan tindakan kenegaraan yang dilakukan oleh elit Negara.
3. Menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman, dan
4. Melindungi hak-hak asasi manusia.⁶

Pembatasan konsitusi pada umumnya dianggap merupakan corak umum materi konstitusi agar konstitusi benar-benar menjadi hukum tertinggi, maka ketentuan-ketentuan dasar konstitusional harus dilaksanakan melalui peraturan perundang-undangan dibawah konstitusi. Untuk menjamin konstitusionalitas pelaksanaannya baik dalam bentuk aturan hukum maupun tindakan penyelenggara negara berdasarkan ketentuan undang-undang, dibentuklah Mahkamah Konstitusi.⁷

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

⁵ Dri Utari Christina Rachmawati dan Ismail Hasani. 2013. *Masa Depan Mahkamah Konstitusi RI, Naskah Konferensi Mahkamah Konstitusi dan Pemajuan Hak Konstitusional Warga*. Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, halaman. 544.

⁶ *Ibid.*, halaman. 544.

⁷ Andi Safriani, "Mahkamah Konstitusi di Beberapa Negara Perspektif Perbandingan Hukum", *Jurnal Al-Qadau*, Peradilan dan Hukum Keluarga Islam, Volume 6 Nomor 1 Juni 2019, halaman 84.

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.

Lahirnya ketentuan “menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar” dalam konstitusi negara Republik Indonesia mempunyai sejarah yang cukup panjang. Dimulai ketika rapat Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Muhammad Yamin menyampaikan mengenai perlunya badan kehakiman memiliki kewenangan menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Dalam pidato 11 Juli 1945, berkenaan dengan Balai Agung atau Mahkamah Agung Yamin mengatakan ”Mahkamah inilah yang setinggi-tingginya, sehingga dalam membanding undang-undang, maka balai agung inilah yang akan memutuskan apakah sejalan dengan hukum adat, syariah dan Undang-Undang Dasar.” Tetapi pendapat Yamin tersebut ditolak oleh Soepomo dengan alasan karena secara prinsip Undang-Undang Dasar yang sedang dibahas dan akan diberlakukan di Indonesia tidak menganut Trias Politica. Alasan lain yaitu karena kita belum memiliki tenaga-tenaga ahli dan berpengalaman yang diperlukan untuk itu.⁸

Secara teknis, penolakan Soepomo didasarkan pada asumsi bahwa para ahli hukum Indonesia sama sekali tak mempunyai pengalaman mengenai pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Menurut Benny K.

⁸ Ali Marwan Hsb, “Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13, No. 02 - Juni 2016, halaman 145.

Harman, penolakan atas usul Yamin membawa konsekuensi praktis dan teoretis dalam kehidupan ketatanegaraan.⁹

Secara praktis penolakan terhadap usul Yamin berakibat:

Pertama, tidak ada sistem kontrol bersifat eksternal terhadap kekuasaan negara yang membentuk undang-undang. Kedua, sebagai akibat kekosongan kontrol eksternal terbuka peluang penyalahgunaan kekuasaan lembaga legislatif. Ketiga, Undang-Undang Dasar 1945 hanya berfungsi sebagai dokumen politik yang memiliki nilai historis tetapi tidak memiliki nilai yuridis apapun dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Keempat, kekuasaan legislatif maupun eksekutif merasa tidak memiliki keterikatan dan kewajiban hukum untuk mematuhi Undang-Undang Dasar 1945 sehingga cenderung menjadi absolut.¹⁰

Dari sisi politik ketatanegaraan, keberadaan Mahkamah Konstitusi diperlukan guna mengimbangi kekuasaan pembentukan undang-undang yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Dari sisi hukum, keberadaan Mahkamah Konstitusi adalah salah satu konsekuensi perubahan supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi supremasi konstitusi, prinsip negara kesatuan, prinsip demokrasi dan prinsip negara hukum. Meski gagasannya ditolak dan gagal menjadi substansi Undang-Undang Dasar 1945 yang dihasilkan para pendiri bangsa, pemikiran Yamin secara substansial ditampung dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 24C ayat (1) dengan memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.¹¹

Ketentuan dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang secara limitatif menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar mendapat pertanyaan

⁹ *Ibid.*, halaman 146.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

pada era sekarang ini. Yang apabila dihubungkan dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undang terutama dalam Pasal 7 ayat (1) yang menyebutkan bahwa secara hierarki undang-undang dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang berada dalam tingkatan yang sama. Hal ini menimbulkan pertanyaan apakah Mahkamah Konstitusi juga berwenang dalam menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Maka untuk itu penulis melakukan penelitian dengan judul: “**Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Di Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang Dasar 1945**”.

1. Rumusan Masalah

Berdasarkan hal tersebut, adapun permasalahan dalam penulisan ini adalah:

- a. Bagaimana hakikat dan materi muatan dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang?
- b. Bagaimana kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan?
- c. Bagaimana urgensi kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945?

2. Faedah Penelitian

a. Secara Teoritis

Penelitian hukum ini, diharapkan bisa memberikan gambaran mengenai konstitusionalitas pengujian peraturan pemerintah pengganti

undang-undang di Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Dasar 1945, serta diharapkan akan menambah literatur ilmiah, khususnya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

b. Secara Praktis

Hasil penelitian ini secara praktis diharapkan dapat memberikan masukan ataupun informasi kepada praktisi-praktisi hukum mengenai konstusionalitas pengujian peraturan pemerintah pengganti undang-undang di Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

B. Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian proposal ini, yaitu:

1. Untuk mengetahui hakikat dan materi muatan dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
2. Untuk mengetahui kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan.
3. Untuk mengetahui urgensi kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

C. Definisi Operasional

Secara operasional diperoleh hasil penelitian yang sesuai:

1. Konstusionalitas diartikan sebagai konsisten dengan konstitusi; disahkan oleh konstitusi; tidak bertentangan dengan ketentuan konstitusi atau hukum dasar negara.

2. Pengujian Undang-Undang adalah pengujian terhadap suatu undang-undang dilakukan karena terdapat materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang yang dianggap pemohon bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.
3. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.
4. Mahkamah Konstitusi adalah salah satu lembaga negara pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan.

D. Keaslian Penelitian

Berdasarkan permasalahan dan cara yang terdapat dalam penelitian ini. Penulisan ini merupakan hasil karya asli penulis dan bukan merupakan bahan duplikasi ataupun plagiat dari hasil karya penulis lain. Walaupun ada beberapa penelitian lain yang hampir sejenis dengan penelitian yang peneliti lakukan, akan tetapi ini terbukti bukan merupakan duplikasi ataupun plagiat dari hasil karya penulis lain.

Berdasarkan hal tersebut, adapun penelitian penulis lain yang terkait, diantaranya:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Galuh Candra Purnamasari, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Tahun 2017, dengan judul: “Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Melakukan *Judicial Review* Terhadap Undang-undang Ratifikasi Perjanjian Internasional”. Tulisan ini membahas permasalahan mengenai kewenangan Mahkamah

Konstitusi dalam melakukan pengujian undang-undang ratifikasi terhadap UUD 1945.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Nanang Sri Darmadi, Dosen Fakultas Hukum UNISSULA, Tahun 2011, dengan judul Penelitian: “Kedudukan Dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia”. Permasalahan dalam penelitian ini adalah mengenai sejarah pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia serta dasar filosofis, yuridis, dan sosiologis tentang kedudukan dan wewenang Mahkamah Konstitusi.

Secara konstruktif, substansi dan pembahasan terhadap kedua penelitian tersebut diatas berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis saat ini. Yakni mengenai konstusionalitas pengujian peraturan pemerintah pengganti undang-undang di Mahkamah Konstitusi.

E. Metode Penelitian

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif, adapun yang dimaksud dengan jenis penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum kepustakaan karena dalam penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder saja.¹² Sedangkan pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan, adapun yang dimaksud dengan pendekatan perundang-undangan adalah menelaah semua

¹² Dyah Ochterina Susanti Dan A'an Efendi. 2014. *Penelitian Hukum (Legal Research)*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 19.

undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang diketengahkan. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dalam rangka penelitian hukum untuk kepentingan praktis maupun penelitian hukum untuk kepentingan akademis.¹³

2. Sifat Penelitian

Berdasarkan judul penelitian dan rumusan masalah, sifat penelitian yang digunakan termasuk dalam kategori deskriptif analisis, melalui penelitian deskriptif peneliti berusaha mendeskripsikan peristiwa dan kejadian yang menjadi pusat perhatian tanpa memberikan perlakuan khusus terhadap peristiwa tersebut.

3. Sumber Data

Penelitian ini memiliki dua jenis data yang bersumber dari:

- a. Data Kewahyuan, yaitu data yang bersumber dari kitab suci Al-Quran yakni dalam Q.S An-Nisa ayat 58 dan Hadist dari Ali Radhiyallahu ‘Anhu Ahmad Syakir.
- b. Data Sekunder, yaitu data yang bersumber dari studi kepustakaan yang terbagi menjadi tiga bahan hukum, meliputi :
 - 1) Bahan Hukum Primer yaitu Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undang.

¹³ *Ibid.*, halaman 110.

- 2) Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang berupa karya ilmiah, buku, serta yang berhubungan dengan permasalahan ini.
- 3) Bahan hukum tersier yaitu berupa bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, internet, dan sebagainya yang ada hubungannya dengan permasalahan yang sesuai dengan judul ini.¹⁴

4. Alat Pengumpul Data

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau yang disebut dengan data sekunder. Adapun data sekunder yang digunakan dalam penulisan skripsi ini antara lain berasal dari buku-buku baik koleksi pribadi maupun dari perpustakaan serta jurnal-jurnal hukum.

5. Analisis Data

Metode penulisan data yang sesuai dengan penelitian hukum dengan cara deskriptif adalah menggunakan pendekatan kualitatif, merupakan suatu analisis data yang mengungkapkan dan mengambil kebenaran dari kepustakaan, yaitu dengan menggabungkan antara informasi dengan yang ada di dapat dari perundang-undangan, Peraturan-peraturan dan serta tulisan ilmiah yang ada kaitannya dengan judul ini. Untuk di analisis secara kualitatif sehingga mendapat kesimpulan untuk dipahami dengan baik.

¹⁴ Ida Hanifah, dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, halaman 21.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konstitusionalitas

Istilah konstitusi menurut Wirjono Projodikoro, kalau mengacu pada arti bahasa tersebut dimaksudkan sebagai proses pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan atau memproklamkan suatu negara.¹⁵ Konstitusi biasanya dilihat bukan sekedar sekumpulan peraturan perundang-undangan, melainkan juga konstitusi menunjukkan arti pentingnya suatu negara. Karena konstitusi menjadi pijakan kehidupan berbangsa dan bernegara yang sarat akan nilai, ide-ide dasar, perjuangan yang menjadi bukti sejarah terbentuknya negara, sehingga konstitusi juga mampu memberikan bahan pembelajaran sekaligus arahan bagi generasi bangsa dalam melanjutkan kepemimpinan negara.¹⁶

Konstitusi merupakan sesuatu yang sangat penting bagi setiap bangsa dan negara, baik yang sudah lama merdeka maupun yang baru saja memperoleh kemerdekaannya. Konstitusi dan negara merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Dapat dikatakan tanpa konstitusi maka negara tidak mungkin terbentuk. Konstitusi merupakan hukum yang dianggap paling tinggi tingkatannya di setiap negara. Istilah konstitusi berasal dari kata kerja “*constituer*” dalam bahasa Perancis yang berarti “membentuk”, jadi konstitusi berarti pembentukan. Dalam hal ini yang dibentuk adalah suatu negara, maka konstitusi

¹⁵ Soimin dan Mashuriyanto. 2013. *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, halaman 21.

¹⁶ *Ibid.*

mengandung permulaan dari segala macam peraturan pokok mengenai sendi-sendi pertama untuk menegakkan bangunan besar yang bernama negara.¹⁷

Pengertian istilah Konstitusi memang berbeda dengan istilah Undang-Undang Dasar yang dalam bahasa Belanda-nya disebut *Gronwet*. L.J. Van Apeldoorn telah mengatakan secara jelas perbedaan di antara keduanya. Kalau *gronwet* (Undang-Undang Dasar) adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan *constitution* (konstitusi) memuat baik peraturan tertulis maupun tidak tertulis. Pengertian ini mengacu pada kepustakaan Belanda, yang membedakan pengertian antara konstitusi dengan Undang-Undang Dasar. Konstitusi jelas lebih luas pengertiannya dari pada Undang-Undang Dasar. Tugas-tugas pokok dari badan penyelenggara pemerintahan suatu negara dan ketentuan-ketentuan pokok cara kerja badan-badan tersebut biasanya dipaparkan dalam naskah yang disebut Undang-Undang Dasar.¹⁸

Herman Heller membagi pengertian konstitusi menjadi tiga yaitu:

1. *Die Politische verfassung als gesellschaftlich wirklichkeit*. Konstitusi adalah mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kebudayaan. Jadi mengandung pengertian politis dan sosiologis.
2. *Die Verselbstandigte rechtsverfassung*. Konstitusi merupakan suatu kesatuan kaidah yang hidup dalam masyarakat. Jadi dalam pengertian ini mengandung makna yuridis.
3. *Die geshereiben verfassung*. Konstitusi yang ditulis dalam suatu naskah sebagai undang-undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara.¹⁹

Perbedaan pengertian tentang konstitusi sebenarnya bukanlah suatu hal yang dikotomis sifatnya. Sebab perbedaan itu ada karena cara pandang

¹⁷ Jimly Asshidiqie. 2015. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, halaman 64.

¹⁸ Soimin dan Mashuriyanto. *Op. Cit.*, halaman 22.

¹⁹ *Ibid.*

(perspektif) para Sarjana Politik dan HTN dalam melihat ruang lingkup konstitusi itu berlainan. Namun pada kenyataannya, di hampir setiap negara di dunia mungkin kecuali Inggris, kata konstitusi digunakan dalam pengertian yang lebih sempit, yaitu sebatas pada Undang-Undang Dasar suatu negara. Pengertian ini digunakan untuk melihat landasan konstitusional penyelenggaraan negara yang unsur-unsur pokoknya biasanya terdapat di dalam sekumpulan peraturan-peraturan yang terwujud dalam suatu dokumen yang disebut Undang-Undang Dasar. Konstitusi yang dalam arti sempit disamakan dengan Undang-Undang Dasar, merupakan dasar konstitusional bagi terbentuknya institusi-institusi negara dan menetapkan prinsip-prinsip umum yang mengatur institusi-institusi tersebut.²⁰

B. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Perundang-Undangan sebagai peraturan-peraturan yang mengikat secara umum (*algemeen bindevoor schriften*).²¹ Sistem perundang-undangan mengenal adanya undang-undang dasar, undang-undang atau undang-undang federal, peraturan pemerintah pengganti undang-undang (PERPU) atau undang-undang darurat, dan peraturan pemerintah.²² Sebagaimana yang telah dijelaskan dalam latar belakang permasalahan dalam bab pendahuluan, PERPU atau Peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang diatur dalam Pasal 22 UUD 1945 yang memuat antara lain:

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang.

²⁰ *Ibid.*, halaman 23.

²¹ Eka N.A.M Sihombing dan Ali Marwah Hsb. 2017. *Ilmu Perundang-Undangan*. Medan: Pustaka Prima, halaman 78.

²² Imam Soebechi. *Op. Cit.*, halaman 107.

- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikut.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Berdasarkan dari kutipan Pasal 22 Ayat (1), (2) dan (3) UUD NRI 1945 tersebut, dapat diketahui bahwa, pertama peraturan tersebut disebut peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang berarti bahwa bentuknya adalah Peraturan Pemerintah (PP) sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Ayat (2) UUD NRI 1945, pasal ini menyatakan, “Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”. Jika biasanya bentuk peraturan pemerintah itu adalah peraturan yang ditetapkan untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya, maka dalam keadaan tertentu yaitu kegentingan yang memaksa bentuk peraturan pemerintah itu dapat dipakai dalam bentuk undang-undang dan untuk menggantikan undang-undang.

Peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang itu sendiri bukanlah nama resmi yang diberikan oleh UUD NRI 1945. Namun dalam praktik selama ini, peraturan pemerintah seperti itu lazim dinamakan sebagai peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Penamaan seperti ini sangat berbeda dengan ketentuan yang terdapat dalam konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950. Kedua Undang-Undang Dasar ini menggunakan istilah Undang-Undang Darurat untuk pengertian yang mirip atau serupa dengan perpu. Dalam Praktik sistem Perundang-Undangan yang berlaku, Perpu merupakan jenis Peraturan perundang-undangan tersendiri. Secara praktis penggunaan sebagai nama tersendiri dimaksudkan untuk membedakan dengan PP yang bukan sebagai pengganti Undang-Undang.

Pembentukan undang-undang, pada prinsipnya merupakan proses pembuatan yang dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, perundangan, dan penyebarluasan (sosialisasi).²³ Terkait dengan PERPU, maka pengertian kegentingan yang memaksa itu terkandung darurat atau “*emergency*” yang memberikan alasan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Perpu atau disebut Undang-undang darurat menurut Konstitusi RIS 1949 dan UUDS tahun 1950, atau “*emergency Legislation*” menurut ketentuan konstitusi di beberapa negara lain. Keadaan Bahaya seperti yang dimaksud oleh Pasal 12 UUD NRI 1945 memang dapat menjadi salah satu sebab terpenuhinya persyaratan kegentingan yang memaksa menurut Pasal 22. Akan tetapi tidak selalu bersumber dari keadaan bahaya dalam Pasal 12 UUD.

Pengertian bahaya itu dapat saja diartikan sebagai ancaman yang datang dari luar atau ancaman yang datang dari dalam. Kriteria lain untuk membedakan antara undang-undang dan Perpu yaitu mengenai sifat tindakan pengaturan yang terdapat dalam kedua produk hukum ini, undang-undang merupakan produk tindakan pengaturan kenegaraan sedangkan perpu merupakan tindakan perpu pengaturan yang hanya bersifat pemerintahan. Disamping itu, keadaan bahaya menurut Pasal 12 bisa juga dikaitkan dengan Pasal 11 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan “presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain”.

²³ Yuliandri. 2013. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, halaman 68.

Pada dasarnya perpu itu sederajat atau memiliki kekuatan yang sama dengan undang-undang, maka DPR harus secara aktif mengawasi baik penetapan maupun pelaksanaan perpu itu dilapangan jangan sampai bersifat eksekutif dan bertentangan dengan tujuan awal yang melatar belakangnya. Dengan demikian, perpu tersebut harus dijadikan sebagai objek pengawasan yang sangat ketat oleh DPR sesuai dengan tugasnya dibidang pengawasan. Karena adanya kesamaan antara materi muatan perpu dan undang-undang, tidak tertutup kemungkinan perpu menjadi sumber ketidakaturan dan penyimpangan dalam penyelenggaraan negara. Kemudian, terkait tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan dalam pasal berikutnya Pasal 22A UUD 1945 mengemukakan bahwa akan diatur kemudian dalam undang-undang.

Pembentukan dari Perppu harus memperhatikan hak-hak konstitusional warga negara agar tidak terlanggar. Pembatasan terhadap hak harus memperhatikan hak mana yang bisa diderogasi sehingga hak-hak yang masuk ke dalam kategori *non derogable right* tidak dilanggar. Dalam negara hukum, segala hal baik sikap, tingkah laku, dan perbuatan penguasa negara maupun warga negara harus diberikan batasan berdasarkan hukum, sehingga penguasa negara tidak melakukan sewenang-wenang terhadap hak-hak warga negara.²⁴

Pada prinsipnya hukum merupakan sekumpulan norma. Rachmat Trijono menyatakan norma diartikan siku-siku, yang mana ukuran atau patokan untuk menjadi atau membentuk suatu sudut yang dikehendaki dilihat dari garis tegak lurus. Dalam perkembangan norma dijadikan sebagai suatu ukuran atau patokan

²⁴ Dian Aries Mujiburohman. 2017. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Yogyakarta: STPN Press, halaman 171.

bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku. Suatu norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi. Dalam suatu norma mengandung apa yang harus dilakukan (*das solen/ought to be/ought to do*). Sedangkan menurut Purnadi Purbacakara dan Soerjono Soekanto dalam bukunya berjudul Perihal Kaedah Hukum mengatakan apa yang diartikan dengan kaidah adalah patokan atau ukuran ataupun pedoman bertingkah laku/berperilakuan atau bersikap tindak dalam masyarakat.²⁵

Norma hukum merupakan peraturan yang dibuat oleh penguasa negara yang mana untuk mengatur kehidupan bersifat memaksa dan memiliki sanksi yang tegas. Memiliki daya mengikat setiap orang dan pelaksanaannya dapat dipertahankan dengan segala paksaan oleh alat-alat negara.²⁶ Norma hukum memiliki daya ikat dan sanksi, perpu sebagai salah satu jenis norma hukum dalam pembentukannya harus berdasarkan asas-asas yang mana diatur pada Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 agar muatan Perppu tidak bertentangan dengan asas-asas tersebut.

Dalam sistem norma hukum negara Republik Indonesia, norma-norma hukum yang berlaku berada dalam suatu sistem yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, sekaligus berkelompok-kelompok, dimana suatu norma itu selalu berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar negara (*Staats fundamental norm*) Republik Indonesia yaitu Pancasila.

²⁵ Eka NAM Sihombing dan Ali Marwan HSB, *Op. Cit.*, halaman. 46-47.

²⁶ *Ibid.*, halaman. 49.

Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, sedangkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hukum dasar negara merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar.²⁷

Sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, Perppu juga harus bersumber pada Pancasila dan UUD 1945 sebagai sumber dari segala sumber hukum negara dan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan serta selayaknya juga dapat menjadi sumber hukum peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Berdasarkan konsep bahwa Perppu merupakan suatu peraturan yang dari segi isinya seharusnya ditetapkan dalam bentuk undang-undang, tetapi karena keadaan kegentingan memaksa ditetapkan dalam bentuk peraturan pemerintah maka kedudukan Perppu yang paling rasional dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah sejajar dengan undang-undang.

Untuk memahami asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dapat dimulai dari pengertian tentang asas hukum. Menurut Sudikno Mertokusumo asas hukum atau prinsip hukum bukanlah peraturan hukum konkrit, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar

²⁷ Reza Fikri Febriansyah, "Eksistensi dan Prospek Pengaturan Perppu Dalam Sistem Norma Hukum Negara Republik Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 6, No. 4 - Desember 2009, halaman. 669.

belakang dari peraturan konkrit yang terdapat dalam dan dibelakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat dikemukakan dengan mencari sifat-sifat umum dari peraturan yang konkret tersebut.²⁸

Di samping itu, *legislative drafting* idealnya disusun 2 (dua) asas hukum yang perlu diperhatikan, yaitu asas hukum umum yang khusus memberikan pedoman dan bimbingan bagi pembentukan isi peraturan dan asas hukum lainnya yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penguangan peraturan ke dalam bentuk dan susunannya, bagi metode pembentukannya dan bagi proses serta prosedur pembentukannya. Asas hukum yang terakhir ini dapat disebut asas peraturan perundang-undangan yang patut. Kedua asas hukum tersebut berjalan seiring berdampingan memberikan pedoman dan bimbingan serentak dalam setiap kali ada kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Keberadaan Perppu dapat memberikan manfaat bagi pemerintah dan masyarakat. Menurut Jimly Asshidiqie dalam Ali Marwan, berdasarkan Pasal 22 UUD dapat diketahui beberapa hal terkait pembentukan Perppu:

1. Peraturan tersebut disebut dengan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang, berarti bentuknya adalah peraturan pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) UUD yaitu: “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”.
2. Perppu bukanlah nama resmi yang diberikan oleh UUD, namun dalam praktik selama ini peraturan pemerintah yang demikian lazim dinamakan sebagai Perppu.
3. Perppu pada pokoknya hanya ditetapkan oleh Presiden apabila persyaratan kegentingan yang memaksa terpenuhi sebagaimana mestinya. Keadaan “kegentingan yang memaksa” tidak boleh

²⁸ I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, “Formulasi Legislative Drafting yang Ideal dalam Rangka Mewujudkan Negara Hukum yang Demokratis dan Menjunjung Nilai-Nilai Lingkungan”, *Ius Quia Iustum*, No. 3 Vol. 22, Juli 2015, halaman. 387.

dicampuradukkan dengan pengertian keadaan bahaya sebagaimana diatur dalam Pasal 12 UUD.

4. Perppu sederajat dengan undang-undang, DPR harus secara aktif mengawasi baik penetapan maupun pelaksanaan Perppu di lapangan.
5. Materi Perppu harus dituangkan dalam bentuk undang-undang, sehingga masa berlakunya Perppu dibatasi hanya untuk sementara sesuai Pasal 22 ayat (2) dan (3) UUD sampai dengan mendapat persetujuan dari DPR dan jika tidak mendapat persetujuan Perppu tersebut harus dicabut.²⁹

Menurut Jimly Asshiddiqie dalam Marwan bahwa kegentingan yang memaksa masuk dalam kategori “*objective wording*” sebagaimana dimaksud oleh Cora Hoexter, artinya hak presiden dimaksud tidak meniadakan hak DPR untuk mengawasi penetapan Perppu yang dibuat oleh presiden. Hal tersebut sejalan dengan penjelasan Pasal 22 UUD. Apabila DPR menyatakan persetujuan barulah Perppu diakui dan berlaku seperti undang-undang. Namun, apabila Perppu tersebut ditolak oleh DPR maka Perppu tersebut dicabut sesuai dengan ketentuan Pasal 22 ayat (3) UUD.³⁰ Dengan demikian, penentuan kegentingan yang memaksa seharusnya tidak semata-mata diserahkan kepada subjektivitas Presiden, namun juga adanya pengawasan dari DPR sebagai wakil dari rakyat.

Menurut Sjahran Basah dalam Marwan, ada 5 (lima) fungsi hukum yaitu:

1. Direktif, artinya hukum sebagai pengarah dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara;
2. Integratif, artinya sebagai pembina kesatuan;
3. Stabilitatif, yaitu sebagai pemelihara dan penjaga keselarasan, keserasian, dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat;
4. Perfektif, yaitu sebagai penyempurna baik terhadap sikap tindak warga negara apabila terjadi pertentangan hak dan kewajiban untuk mendapatkan keadilan;

²⁹ Ali Marwan, “Kegentingan yang Memaksa dalam Pembentukan Perppu”, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 14 No. 01, 2017, halaman. 113.

³⁰ *Ibid.*, halaman. 109.

5. Korektif, yaitu sebagai pengoreksi atas sikap tindak, baik administrasi negara maupun warga negara apabila terjadi pertentangan hak dan kewajiban untuk mendapatkan keadilan.³¹

Perppu merupakan salah satu produk hukum yang diterbitkan oleh pemerintah dan bertujuan melindungi kepentingan pemerintah dan masyarakat tentu dalam penerbitannya harus memenuhi persyaratan baik secara rumusan maupun substansinya. Mengingat tujuan dari suatu peraturan bukan saja mengatur masyarakat, namun juga memberikan kewenangan kepada pemerintah agar tujuan pembentukan suatu peraturan itu tercapai.

Faktor-faktor di luar hukum itulah yang membuat hukum tersebut dinamis. Termasuk di dalamnya proses pembentukan Perppu, sehingga saat Perppu dinyatakan berlaku kelima fungsi hukum tersebut dapat berjalan sebagaimana mestinya. Ketiadaan pengertian kegentingan yang mendesak dalam rangka menerbitkan Perppu sering diperdebatkan oleh para ahli hukum dan praktisi hukum. Besarnya kewenangan Presiden untuk mengatur segala sesuatu dalam pengelolaan pemerintahan (termasuk didalamnya penerbitan Perppu) dikhawatirkan dapat disalahgunakan oleh Presiden demi kepentingan politiknya.³²

Berdasarkan beberapa pendapat ahli hukum dan putusan Mahkamah Konstitusi, pengertian kegentingan memaksa tidak saja diserahkan kepada kepentingan politik presiden (syarat subjektif), namun juga pembentukan Perppu harus memperhatikan syarat objektif dalam penetapannya, mengingat penerbitan Perppu harus dilakukan dan penetapan Perppu tersebut tidak dapat digantikan dengan tindakan lain. Pendapat tersebut dinyatakan pula oleh Ali Marwan,

³¹ *Ibid.*, halaman. 110.

³² Janpatar Simamora "Multitafsir Pengertian Ihwal Kegentingan Yang Memaksa Dalam Penerbitan Perppu", *Mimbar Hukum*, Vol. 22, No. 1, Februari 2010, halaman. 68.

pengertian kegentingan yang memaksa tidak dapat dimaknai sebatas hanya adanya keadaan bahaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 UUD, mengingat keadaan bahaya bukanlah satu-satunya keadaan yang menyebabkan timbulnya kegentingan memaksa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UUD.³³ Hal tersebut sejalan pula dengan pendapat Maria Farida bahwa pengertian kegentingan mendesak tidak selalu ada hubungannya dengan keadaan bahaya, tetapi cukup kiranya apabila menurut keyakinan Presiden ada keadaan yang mendesak dan keadaan itu perlu segera diatur dalam peraturan yang mempunyai derajat yang sama dengan undang-undang. Dengan demikian, dasar atau alasan pembentukan Perppu harus dicantumkan secara jelas termasuk didalamnya alasan kegentingan memaksa yang menjadi dasar pembentukan Perppu.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 selain landasan yuridis, landasan filosofis, dan alasan sosiologis harus dicantumkan dalam konsideransnya, Perppu pun harus mencantumkan alasan kegentingan memaksa sehingga dasar pembentukan Perppu tersebut menjadi sesuai dengan kaidah hukum yang berlaku. Hal tersebut sesuai dengan lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa konsiderans harus memuat uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pokok pikiran pada konsiderans memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya yang penulisannya ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis, dan yuridis.

³³ Ali Marwan, *Op. Cit.*, halaman. 114.

1. Unsur filosofis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Unsur sosiologis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek.
3. Unsur yuridis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Penetapan adanya hal ikhwal kegentingan memaksa menjadi hak subjektivitas Presiden, dan menjadi objektif setelah dinilai oleh DPR dan dibenarkan oleh DPR berdasarkan Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945. Dalam sejarah peraturan perundang-undangan pembentukan perpu secara umum berbeda-beda, disebabkan ukuran atau penilaian terhadap hal ikhwal kegentingan yang memaksa yang bersifat multitafsir.³⁴ Dan penafsiran yang multitafsir ini dapat mengakibatkan Presiden bersikap sewenang-wenang, sehingga dengan tidak adanya batasan dalam kekuasaan yang diberikan kepada Presiden dalam hal pembentukan perpu dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa dapat memberikan peluang pemerintahan yang otoriter.³⁵

Pembatasan mengenai hal ikhwal kegentingan memaksa telah diberikan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, yang menjadi parameter dalam menetapkan hal ikhwal kegentingan memaksa sehingga Presiden membentuk Perppu, yaitu:

³⁴ Ronald Mawuntu, "Eksistensi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Sistem Norma Hukum Indonesia", *Jurnal Hukum Unsrat*, Vol. XIX, No. 5, Oktober – Desember 2011, halaman. 122.

³⁵ Janpatar Simamora, *Op. Cit.*, halaman. 68.

1. Karena adanya kebutuhan yang mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang;
2. Terjadi kekosongan hukum diakibatkan tidak adanya Undang-Undang atau Undang-Undang saat ini belum memadai, dan
3. Membutuhkan waktu yang lama jika menggunakan prosedur biasa untuk membentuk suatu Undang-Undang sedang keadaan membutuhkan untuk menyelesaikan keadaan yang mendesak tersebut.

Beberapa Perppu dalam sejarah peraturan perundang-undangan Indonesia yang dibentuk dengan dasar Pasal 22 ayat (1) yaitu hal ikhwal kegentingan yang memaksa namun tidak menjadikan Pasal 12 sebagai rujukan, beberapa diantaranya yaitu: Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2008 tentang Karantina Kesehatan, dan Perppu No. 1 Tahun 2020, tidak satupun yang mencantumkan Pasal 12 UUD NRI 1945 sebagai rujukan.

Mengenai hal ikhwal kegentingan yang memaksa, mengenai keadaan dan kondisi bagaimana hal ikhwal kegentingan yang memaksa terpenuhi merupakan hak penuh Presiden. Kewenangan Presiden dalam hal menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang masuk dalam kategori “*objective wording*” sebagaimana yang dimaksud oleh Core Hoexter. *objective wording*, dalam hal ini hak Presiden tersebut tidak meniadakan hak dari DPR untuk mengontrol Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut. DPR dapat menolak Perppu yang diajukan Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang, sehingga Perppu tersebut dicabut.

Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945, maka pemerintahan harus menjamin agar

keadaan negara dalam keadaan normal. Selain kondisi negara yang biasa (*ordinary condition*) atau (*normal condition*), namun tidak dapat dihindari kapan saja negara tertimpa keadaan yang tidak biasa atau tidak normal sehingga fungsi dari hukum yang sudah ada tidak dapat mengatasi permasalahan atau keadaan yang tidak normal tersebut.³⁶

Pengertian kegentingan adalah keadaan yang kritis, genting, dan gawat. Tolok ukur atau kriteria yang sehingga dapat dikatakan hal ikhwal kegentingan memaksa yaitu adanya keadaan yang sukar, diperkirakan atau diprediksikan atau diprediksi sebelumnya, serta harus ditanggulangi segera dengan pembentukan peraturan perundang-udnangan yang setingkat dengan undang-undang. Kegentingan memaksa itu dapat digambarkan sebagai kondisi yang abnormal yang membutuhkan suatu upaya-upaya di luar kebiasaan untuk mengakhiri keadaan tersebut. Hal ikhwal kegentingan yang memaksa adalah suatu keadaan atau peristiwa sedemikian rumitnya, secara normalnya tidak dapat ditanggulangi dengan pranata hukum yang ada, akibat adanya unsur ancaman yang membahayakan, unsur yang mengharuskan dan unsur keterbatasan waktu.³⁷

Praktik penggunaan Pasal 22 di Indonesia memiliki 3 (tiga) alasan, yaitu: adanya unsur yang membahayakan, adanya unsur kebutuhan yang mengharuskan, dan adanya unsur keterbatasan waktu. Ketiga persyaratan tersebut merupakan syarat dalam memberlakukan atau mengkategorikan hal ikhwal kegentingan yang

³⁶ Dedy Nursamsi, "Kerangka Cita Hukum (*Recht Idee*) Bangsa Sebagai Dasar Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang", *Jurnal Cita Hukum*, Vol I, No. 1 Juni 2014, halaman. 89.

³⁷ Muhammad Fadli, "Pembentukan Undang-Undang Yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 15, No. 1, 2018, halaman. 49.

memaksa, untuk menanggulangi keadaan yang tidak normal dan membutuhkan penyelesaian, agar fungsi-fungsi kenegaraan dapat berjalan.³⁸

Kegentingan memaksa sebagai dasar dalam pembentukan Perppu tidaklah sama dengan apa yang dimaksud pasal 12 “keadaan bahaya”. Penetapan keadaan bahaya memerlukan keterlibatan dari DPR, namun hal ikhwal kegentingan memaksa merupakan hak penuh Presiden, walaupun dalam mensahkan Perppu menjadi Undang-Undang diperlukan persetujuan dari DPR.³⁹

C. Mahkamah Konstitusi

Sejarah berdirinya lembaga Mahkamah Konstitusi di Indonesia diawali dengan diadopsinya ide Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*) dalam amandemen konstitusi yang dilakukan oleh MPR pada tahun 2001 sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B Undang-Undang Dasar 1945 hasil Perubahan Ketiga yang disahkan pada 9 November 2001. Setelah disahkannya Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yang selanjutnya disebut UUD 1945 maka dalam rangka menunggu pembentukan Mahkamah Konstitusi, MPR menetapkan Mahkamah Agung melaksanakan fungsi dari Mahkamah Konstitusi untuk sementara sebagaimana diatur dalam Pasal III Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 hasil Perubahan Keempat.⁴⁰

³⁸ Djoko Imbawani, “Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Media Hukum*, Vol. 21, No. 1, 2014, halaman. 81.

³⁹ Almanar, Husni Jalil & M. Nur Rasyid, “Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 3, No. 2, Mei 2015, halaman. 1.

⁴⁰ Ika Kurniawati dan Lusi Liany, “Kewenangan Mahkamah Konstitusi Sebagai Legistator Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945”, *ADIL; Jurnal Hukum*, Vol. 10, No. 1, 2019, halaman. 112.

Mahkamah Konstitusi, berdasarkan Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, mempunyai 4 (empat) kewenangan dan 1 (satu) kewajiban. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (1) Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945; (2) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945; (3) memutus pembubaran partai politik; dan (4) memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. 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 lain, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana yang dimaksud dalam UUD 1945.⁴¹

Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 Jo. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi disebutkan bahwa tugas dan fungsi Mahkamah Konstitusi adalah menangani perkara tertentu dibidang ketatanegaraan atau perkara konstitusional tertentu dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggungjawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Selain itu keberadaan Mahkamah Konstitusi juga dimaksudkan sebagai koreksi terhadap pengalaman ketatanegaraan yang ditimbulkan oleh tafsir ganda atas konstitusi.⁴²

Kewenangan dari Lembaga Mahkamah Konstitusi di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

⁴¹ *Ibid.*, halaman. 113.

⁴² *Ibid.*,

sebagaimana telah dilakukan perubahan dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, terakhir perubahan kedua dengan Undang-undang Nomor 4 tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Menjadi Undang-Undang.⁴³

Ketentuan Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk :

1. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Memutus pembubaran partai politik; dan
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.⁴⁴

Selain kewenangan tersebut Mahkamah Konstitusi memiliki kewajiban yakni 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 sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang RI Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi beserta perubahannya telah mengatur terkait Hukum Acara ada dalam BAB V

⁴³ Imam Asmarudin dan Imawan Sugiharto. 2020. *Mahkamah Konstitusi RI Dalam Bingkai Negara Hukum Indonesia (Di Lengkapi Dengan Hukum Acaranya)*. Brebes: Diya Media Group, halaman 65.

⁴⁴ *Ibid.*

Hukum Acara yakni diatur dalam ketentuan pasal 28 sampai dengan pasal 85. Dalam ketentuan pasal-pasal tersebut telah diuraikan tentang mekanisme pengajuan permohonan, kedudukan pemohon, proses persidangan, pembuktian dan putusan. Pasal-pasal dalam Undang-Undang Mahkamah Konstitusi RI yang mengatur persoalan hukum acaranya adalah sebagai berikut :

1. Pasal 28 s/d pasal 49 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi RI memuat ketentuan hukum acara yang bersifat umum untuk keseluruhan kewenangan Mahkamah Konstitusi RI
2. Pasal 50 s/d pasal 60 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi RI untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945
3. Pasal 61 s/d pasal 67 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi RI untuk memutus Sengketa Kewenangan Lembaga Negara (SKLN)
4. Pasal 68 s/d Pasal 73 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi RI memutus pembubaran partai politik
5. Pasal 74 s/d pasal 79 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi RI memutus sengketa perselisihan hasil Pemilu, sedangkan untuk sengketa Pemilukada Hukum Acara Mahkamah Konstitusi RI 67 Mahkamah Konstitusi RI memperjelasnya dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi RI.
6. Pasal 80 s/d Pasal 85 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi RI memutus Kewajiban DPR mengenai pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden
7. Pasal 86 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi RI memberikan kewenangan Mahkamah Konstitusi RI untuk mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya.⁴⁵

Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili, dan memutus dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi dengan sembilan orang hakim konstitusi, kecuali dalam keadaan luar biasa bisa dengan tujuh orang hakim konstitusi, yang dipimpin oleh Ketua Mahkamah Konstitusi atau Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi (dalam hal Ketua Mahkamah Konstitusi berhalangan), atau Ketua Sementara yang dipilih dari dan oleh anggota Mahkamah Konstitusi (dalam hal Ketua dan Wakil

⁴⁵ *Ibid.*, halaman. 66.

Ketua Mahkamah Konstitusi berhalangan secara bersamaan). Sebelum sidang pleno, Mahkamah Konstitusi dapat membentuk panel hakim yang anggotanya minimal tiga orang hakim konstitusi, yang diberi tugas untuk memeriksa, dan hasilnya akan dibahas dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi. Hukum Acara Mahkamah Konstitusi diatur dalam Bab V Pasal 28-Pasal 85 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi.⁴⁶

Mahkamah Konstitusi memutus perkara berdasarkan UUD Tahun 1945, sesuai dengan alat bukti (khusus untuk putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan harus didasarkan pada minimal dua alat bukti), dan keyakinan hakim yang berdasarkan alat bukti. Putusan Mahkamah Konstitusi diambil secara musyawarah untuk mufakat dalam Sidang Pleno Hakim Konstitusi (Rapat Permusyawaratan Hakim/RPH) yang dipimpin oleh Ketua Sidang. Apabila tidak diperoleh putusan maka musyawarah ditunda sampai musyawarah RPH berikutnya.⁴⁷

Perkara di Mahkamah Konstitusi diawali dengan sebuah permohonan, dan akan berakhir dengan sebuah putusan. Maksud dari putusan yaitu “pernyataan hakim yang dituangkan dalam bentuk tertulis dan diucapkan oleh hakim dalam sidang terbuka untuk umum sebagai hasil dari pemeriksaan perkara (kontentius)”. Putusan Mahkamah Konstitusi adalah “Pendapat tertulis hakim tentang perselisihan yang dihadapkan padanya, dengan putusan mana perselisihan tersebut dapat diselesaikan”.

⁴⁶ Tundjung Herning Sitabuana. 2020. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, halaman 202.

⁴⁷ *Ibid.*, halaman. 203

Secara teoretik dikenal dua macam putusan hakim, yaitu “putusan akhir” (putusan yang mengakhiri suatu perkara atau sengketa yang diadili), dan “putusan sela” atau “putusan provisi” (putusan yang dibuat dalam dan menjadi bagian dari proses peradilan yang belum mengakhiri perkara atau sengketa). Putusan sela atau putusan provisi adalah putusan yang diberikan oleh majelis hakim atas permohonan pihak yang berperkara atau pihak yang bersengketa terkait dengan suatu hal yang berhubungan dengan perkara atau sengketa yang sedang diperiksa, atau atas pertimbangan majelis hakim. Putusan sela ini dapat berupa permintaan untuk melakukan sesuatu, atau tidak melakukan sesuatu, atau terkait dengan status hukum tertentu sebelum dijatuhkannya putusan akhir.⁴⁸

Mahkamah Konstitusi dalam perkembangannya, putusan sela atau putusan provisi juga diambil dalam perkara pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang, dan perkara perselisihan hasil pemilihan umum. Salah satu contoh putusan sela atau putusan provisi dalam perkara perselisihan hasil pemilihan umum adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 47-81/PHPU.A-VII/2009. Putusan sela atau putusan provisi dalam perkara perselisihan hasil pemilihan umum diatur dalam PMK Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota; PMK Nomor 2 Tahun 2018 tentang Tata Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; PMK Nomor 3 Tahun 2018 tentang Tata Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah; dan

⁴⁸ *Ibid.*, halaman. 204.

PMK Nomor 4 Tahun 2018 tentang Tata Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.⁴⁹

Pasal 45 ayat (2) PMK Nomor 5 Tahun 2017, Putusan Sela atau Putusan Provisi diberi pengertian sebagai, “Putusan yang dijatuhkan oleh hakim sebelum putusan akhir, berupa putusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu berkaitan dengan objek yang dipersengketakan yang hasilnya akan dipertimbangkan dalam putusan akhir.” Adapun Pasal 58 ayat (2) PMK Nomor 2 Tahun 2018, dan Pasal 58 ayat (2) PMK Nomor 3 Tahun 2018, serta Pasal 52 ayat (2) PMK Nomor 4 Tahun 2018 menyatakan, “Putusan sela sebagaimana diatur pada ayat (1) berisi perintah kepada termohon dan/atau pihak lain untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu yang berkaitan dengan objek yang dipersengketakan.”⁵⁰

Dari segi hirarki peraturan perundang-undangan, di antara lembaga negara lainnya yang memiliki kewenangan membuat Undang-undang, putusan Mahkamah Konstitusi berada lebih tinggi di atas putusan lembaga negara lainnya. Jelas itu karena putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat pertama dan final, tidak dapat dianulir oleh lembaga negara manapun, termasuk MPR yang selama ini sebagai lembaga negara tertinggi. Putusan konstitusional Mahkamah Konstitusi, tidak ada lagi yang lebih tinggi, tidak ada lagi yang bisa mengoreksi, tidak ada lagi yang bisa membanding, atau final. Untuk itu, berkali-kali, dalam berbagai kesempatan Jimly Asshiddiqie sebagai Ketua Mahkamah Konstitusi, melarang para hakim konstitusi untuk mengomentari putusan yang telah

⁴⁹ *Ibid.*, halaman. 205.

⁵⁰ *Ibid.*,

mendapatkan kekuatan hukum tetap dari Mahkamah Konstitusi. Hal ini untuk menghindari pembiasaan dari dissenting opinion para hakim konstitusi, yang juga dicantumkan dalam putusan Mahkamah Konstitusi.⁵¹

Posisi politik Mahkamah Konstitusi merupakan penggambaran yang bersifat antitesis atas prinsip negara hukum dan demokrasi yang ingin diwujudkan seperti niat dalam UUD 1945 ketika dirumuskan oleh founding fathers, karena dalam demokrasi perwakilan (*representative democracy*) yang membuat suatu UU dan mengesahkannya ialah DPR sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Di mana dalam pengesahan suatu RUU harus berdasar suara terbanyak atas materi yang diundangkan pada suatu RUU. Maka dalam penggambaran demokrasi perwakilan Mahkamah Konstitusi yaitu melalui penafsiran dan interpretasi terhadap materi UUD 1945 seakan mereduksi peran DPR sebagai wakil rakyat. Sehingga Mahkamah Konstitusi adalah alat kontrol yang dibentuk untuk maksud mengawal dan menjaga agar UUD 1945 sebagai hukum tertinggi benar-benar dijalankan atau ditegakkan dalam penyelenggaraan kehidupan ketatanegaraan Indonesia sesuai dengan prinsip konstitusionalisme yang bercirikan dengan prinsip negara hukum dan demokrasi.⁵²

⁵¹ Soimin dan Mashuriyanto. *Op. Cit.*, halaman 66.

⁵² *Ibid.*, halaman. 67.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hakikat Dan Materi Muatan Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Pada sistem ketatanegaraan Indonesia, sebelum perubahan terhadap UUD NRI 1945, kekuasaan legislatif tidak hanya terletak pada DPR namun juga diberikan kekuasaan legislatif kepada Presiden. Sebelum dilakukannya amandemen UUD NRI 1945, pembentukan Undang-Undang yang didasarkan pada Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD NRI 1945. Kekuasaan legislasi berada di tangan Presiden dengan persetujuan dari DPR. Sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Namun Presiden juga memiliki kewenangan dalam mensahkan rancangan undang-undang, pada Pasal 20 ayat (2) “setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”.

Peralihan kekuasaan untuk membentuk undang-undang, menghilangkan dominasi Presiden dalam pembentukan undang-undang ini memiliki arti penting karena undang-undang adalah produk hukum yang dominan untuk menerjemahkan rumusan-rumusan normatif yang terdapat pada UUD NRI 1945.⁵³ Walaupun kekuasaan membentuk Undang-Undang berada di tangan DPR, namun Presiden memiliki kewenangan penuh dalam pembentukan Peraturan Pemerintah

⁵³ Saldi Isra, “Dewan Perwakilan Daerah : Antara Keterbatasan Dan Akuntabilitas”, melalui <http://www.saldiisra.web.id>, diakses pada tanggal 14 Juli 2022, Pukul 10.20 Wib.

Pengganti Undang-Undang yang derajatnya sama dengan Undang-Undang. Presiden dapat menetapkan suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tanpa harus mendapatkan persetujuan sebelumnya dari DPR. Meskipun untuk selanjutnya disahkan menjadi Undang-Undang harus diajukan ke DPR untuk mendapatkan persetujuan. Kewenangan Presiden dalam hal membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini, dapat dikatakan sebagai penyerahan kewenangan yang bersifat legislatif.⁵⁴

Perpu pada dasarnya dibutuhkan oleh penyelenggara Negara dan pemerintah, agar Negara dapat berjalan dengan baik guna mengatasi permasalahan yang sewaktu-waktu dapat muncul. Untuk itu diperlukan solusi yang segera dapat dilaksanakan untuk mengisi keadaan yang genting dan memaksa serta perlu diselesaikan seketika itu.⁵⁵

Dalam masalah kenegaraan, Al-Qur'an juga hanya menjelaskan asas-asasnya saja. Umpamanya, perlunya menegakan keadilan.⁵⁶ Dilihat dari perspektif Islam, dikeluarkannya Perppu harus mengandung keadilan bagi rakyat banyak, sebagaimana dijelaskan dalam Q.S An-Nisa ayat 58 :

﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ
النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا

بَصِيرًا ﴿٥٨﴾

⁵⁴ Jimly Asshiddiqie. 2005. *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press, halaman. 53.

⁵⁵ Nurhali Rahmawati dan Sigit Nurhadi Nugraha. 2021. *Parameter Kegentingan Yang Memaksa Dalam Penerbitan Perpu: Dalam Tinjauan Fiqh Siyasah*. Bogor: Lindan Bestari, halaman i.

⁵⁶ Duski Ibrahim. 2019. *Al-Qawa'id Al-Fiqhiyah (Kaidah-Kaidah Fiqih)*. Palembang: CV. Amanah, halaman 5.

Artinya: Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.

Seperti yang dijelaskan Al-Quran Surah An-Nisa ayat 58 bahwa Allah menyuruh untuk menetapkan hukum atau amanat bagi yang berhak menerimanya, artinya ketika suatu Perpu itu dikeluarkan oleh Presiden maka penetapannya harus mengedepankan kepentingan rakyat bukan kepentingan pribadi atau kelompok tertentu. Allah SWT menyuruh untuk menetapkan hukum seadil-adilnya agar tidak ada yang dirugikan. Sesungguhnya penetapan hukum yang merugikan atas ketidakadilan pemimpin hukumnya haram dan dibenci Allah SWT. Kemudian menurut Hadits dari Ali Radhiyallahu ‘Anhu Ahmad Syakir di dalam Tahkik Musnad bahwa hadist ini shahih. Demikian pula Al-Bani menshahihkannya di dalam kitab Al-Silsilah Al-Shahihah (179- 181).

لَا طَاعَةَ لِمَخْلُوقٍ فِي مَعْصِيَةِ اللَّهِ

Artinya: “Tidak ada taat kepada makhluk dalam perbuatan yang maksiat pada Allah Ta’ala”.⁵⁷

Ali Radhiyallahu ‘Anhu, Ahmad Syakir berpendapat bahwa hadits tersebut shahih. Dan dari hadits tersebut bermakna jika peraturan yang dibuat oleh seorang pemimpin mendatangkan kemaslahatan untuk kaum Muslimin dan tidak terdapat madharat serta tidak bertentangan dengan syari’at Allah Ta’ala, maka peraturan itu harus ditaati dan tidak boleh dilanggar. Tetapi jika peraturan itu bertentangan

⁵⁷ Hadits dari Ali Radhiyallahu ‘Anhu, Ahmad Syakir di dalam Tahkik Musnad 1095 kitab Al-Silsilah Al-Shahihah (179-181).

dengan syari'at Allah Ta'ala dan mengandung unsur maksiat kepada Allah dan Rasulnya, maka peraturan tersebut janganlah didengar apalagi sampai ditaati.

Hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia telah mengalami perubahan sejak tahun 1966. Menurut Dendy Sugono yang dikutip oleh Racmat Trijono dalam bukunya, memberikan pengertian hirarki berarti tingkat. Sedangkan berdasarkan penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, hierarki memiliki pengertian penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-Undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁵⁸

Hirarki Peraturan Perundang-Undangan yang merupakan perpanjangan setiap dari jenis perundang-undangan sesuai dengan teori hirarki yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Yang menyatakan bahwa: *The Creation of one norm the lower one is determined by another the higher the creation of which is is determined by a still higher norm, and that this regresses is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes in unity* (norma yang lebih tinggi menentukan norma yang lebih rendah, demikian seterusnya, ini merupakan regresus yang paling tinggi menjadi akhir, keseluruhan tata hukum dipertimbangkan berdasarkan norma dasar).⁵⁹

Berdasarkan rumusan pada Pasal 22 UUD NRI 1945 beserta penjelasannya, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mempunyai

⁵⁸ Eka NAM Sihombing dan Ali marwan HSB, *Op. Cit.*, halaman. 40-41.

⁵⁹ *Ibid.*, halaman. 42-43.

hierarki yang sama, fungsi yang sama, dan materi muatan yang sama dengan Undang-undang, hanya dalam pembentukannya berbeda dengan Undang-Undang. Kedudukan Undang-Undang dapat dikatakan sejajar dengan Perpu, senada dengan pendapat materi muatan Undang-Undang sama dengan materi muatan Perpu.

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22 telah menegaskan “Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa Presiden berhak mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah harus dicabut”. Ketentuan tersebut mengisyaratkan bahwa keadaanya lebih genting memaksa dan amat terpaksa, tanpa menunggu adanya syarat-syarat yang yang ditentukan lebih dulu oleh dan dalam suatu undang-undang, serta bagaimana akibatakibat yang tidak dapat ditunggu dalam suatu undang-undang presiden berhak menetapkan perppu sekaligus menyatakan suatu keadaan yang bahaya dan darurat.

Hakikat lahirnya Perppu yaitu untuk mengantisipasi keadaan “genting yang memaksa” jadi ada unsur paksaan keadaan untuk segera diantisipasi tetapi dalam koridor hukum yakni melalui Perppu. Dan Perppu tersebut harus segera dibahas dan dipersidangkan untuk dibahas dan disetujui untuk diundangkan menjadi Undang-Undang, jika tidak disetujui oleh DPR maka Perppu itu demi hukum harus dicabut.

Suatu keadaan krisis apabila terdapat gangguan yang menimbulkan kegentingan yang bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbunse*). Kemendesakan apabila terjadi keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya

dan menuntut suatu tindakan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu atau telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar dan wajar (*Reasonableness*) yang apabila tidak diatur segera menimbulkan gangguan baik bagi masyarakat maupun jalannya pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak mengatur secara spesifik tentang materi muatan Perppu. Undang-Undang ini hanya menentukan bahwa, “Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang”.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberi penjelasan terkait materi muatan undang-undang yang sekaligus menjadi materi muatan Perppu tersebut hanya pada “pengesahan perjanjian internasional tertentu” dan “tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi”. Akan tetapi untuk “pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, “perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang”, dan “pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat”.⁶⁰

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak memberikan penjelasan lebih lanjut. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

⁶⁰ Tigor Einstein, “Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Perspektif Ilmu Perundang-Undangan”, *SALAM: Jurnal Sosial & Budaya Syar-I*, Vol. 7, No. 7, (2020), halaman. 601.

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberikan penjelasan, yang dimaksud dengan “perjanjian internasional tertentu” adalah perjanjian internasional yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau perjanjian tersebut mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-Undang dengan persetujuan DPR. Sementara yang dimaksud dengan ”tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi” adalah terkait dengan putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Materi muatan yang dibuat sebagai ”tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi” terkait dengan ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang yang secara tegas dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan terkait materi muatan Perppu sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 11 jo. Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak dapat dikatakan cukup karena tidak rinci mengenai batasan-batasannya.

Perppu merupakan peraturan tambahan yang memiliki fungsi yang dibutuhkan dalam hal ikhwal kegentingan memaksa. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang berdasarkan Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 yang secara prinsip menegaskan bahwa perpu merupakan suatu peraturan pemerintah yang dibentuk karena adanya hal ikhwal kegentingan memaksa berdasarkan subjektivitas Presiden. Perpu dapat dikatakan sebagai Peraturan Pemerintah yang diberi kewenangan sama dengan Undang-Undang. Dikarenakan hal ikhwal

kegentingan memaksa sehingga dibutuhkan suatu norma yang dapat mengatasi keadaan yang tidak normal tersebut. Dalam hal ini dengan prosedur pembentukan Undang-Undang yang lama tidak dapat segera mengatasi masalah yang mendesak. Sehingga dibentuk perpu untuk sementara sampai mendapat persetujuan dari DPR untuk disahkan menjadi Undang-Undang.

Keadaan kegentingan memaksa dibatasi sebagaimana disyaratkan dalam UUD NRI 1945 harus dirumuskan secara hati-hati agar muatan Perpu tidak bertentangan dengan asas-asas yang mana diatur pada Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Pembentukan Perpu harus didasarkan asas-asas tersebut agar tercapainya keadilan dan kepastian hukum bagi masyarakat dan pemerintah tercapai, sehingga pembentukan Perppu dalam pelaksanaannya tidak menimbulkan polemik di masyarakat. Setiap Presiden menetapkan Perppu bukan berarti negara dalam keadaan bahaya. Keadaan bahaya dapat dianggap sama dengan kegentingan yang membahayakan, atau sebaliknya, hal ikhwal membahayakan itu dapat dianggap keadaan bahaya. Namun tidak semua hal ikhwal kegentingan yang memaksa dapat dianggap membahayakan. Segala sesuatu yang membahayakan tentu selalu bersifat kegentingan yang memaksa, sehingga diperlukan penanganan yang segera. Oleh karena itu, dalam keadaan bahaya sebagaimana diatur dalam Pasal 12, “presiden dapat menerapkan Perppu kapan saja diperlukan.

Berlakunya Perppu berlaku selama-lamanya 1 (satu) tahun dalam sidang DPR, untuk selanjutnya Perppu tersebut dimintakan persetujuannya kepada DPR untuk disahkan menjadi Undang-Undang. Bila dihubungkan dengan pergesaran

kekuasaan pembentukan Undang-Undang yang dialihkan dari Presiden ke DPR. Sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini tidak boleh lagi bersifat mandiri, semua peraturan harus mengacu kepada UUD dan Undang-Undang.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dibentuk Presiden karena mengingat negara dalam keadaan tidak normal dan Presiden harus bertindak segera dan cepat untuk mengatasinya. Dan membicarakannya dengan DPR apakah perppu tersebut disetujui menjadi Undang-Undang atau sebaliknya ditolak dan dicabut. Materi perppu sama dengan undang-undang, bentuknya perppu namun isinya undang-undang, secara arti material atau "*wet in materiele zin*". Karena materi perppu itu harusnya dituangkan dalam undang-undang. Sehingga masa berlakunya itu dibatasi hanya untuk sementara. Berdasarkan pasal 22 ayat (2) dan (3) UUD NRI 1945, perppu itu harus mendapat persetujuan dari DPR untuk dijadikan undang-undang dan jika tidak mendapatkan persetujuan dari DPR maka Perppu itu dicabut. Karena itu, masa berlakunya Perppu itu paling lama 1 tahun masa persidangan DPR.

Bentuknya yang sama dengan undang-undang menyebabkan DPR sebagai lembaga pembentuk Undang-Undang yang dihadapkan pilihan menyetujui atau menolak Rancangan Undang-Undang tentang Perppu itu apabila diajukan oleh Presiden Kepada DPR. DPR dapat mencabut keseluruhan dari Perppu, namun tidak dapat menerima Perppu dengan perubahan-perubahan terhadap isinya. Sehingga ini menjadi cukup sederhana dalam pengesahan Perppu menjadi undang-undang, karena DPR hanya menyetujui atau menolak keseluruhan Perppu tersebut. Menurut Jimly Asshidiqie, tipe terbagi dua. Pertama, Perppu sebagai

undang-Undang biasa yang bersifat sementara, karena kegentingan yang memaksa belum mendapat persetujuan DPR berdasarkan Pasal 22 UUD NRI 1945. Kedua, Perppu untuk dan dalam kondisi negara dalam keadaan darurat atau keadaan bahaya menurut Pasal 12 jo Pasal 22 UUD NRI 1945.⁶¹

Terkait dengan undang-undang dikenal dengan materi mutlak undang-undang. Materi mutlak undang-undang adalah materi muatan tertentu yang bersifat khusus, yang mutlak hanya dapat dituangkan dalam bentuk undang-undang, tidak bisa dengan peraturan lain.

Pada hakekatnya Perppu sama dengan undang-undang yang berlaku dan diundangkan sebelum memperoleh persetujuan DPR dengan pertimbangan untuk mengatasi “kegentingan yang memaksa”, maka materi muatan Perppu sepenuhnya sama dengan materi muatan undang-undang. Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah sama dengan materi muatan Undang-Undang oleh karena Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang setingkat dengan Undang-Undang. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan untuk mengatur suatu materi yang seharusnya diatur oleh Undang-Undang.

Frasa “pengganti undang-undang” yang terdapat dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 adalah bahwa materi muatan Perppu merupakan materi muatan undang-undang, yang mana dalam keadaan biasa atau normal, materi muatan tersebut harus diatur dengan undang-undang.

⁶¹ Jimly Asshodiqie, “*Dua Tipe Perpu, Pembentukan dan Pencabutannya*”, melalui https://www.academia.edu/42854447/Tipe_PERPU_Bentuk_and_Cabut, diakses pada tanggal 14 Juli 2022, Pukul 20.10 Wib.

Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.” Menurut pendapat Saldi Isra dalam tulisannya mengatakan Pasal 12 UUD NRI 1945 merupakan “konstitusional objektif”.⁶² Pasal 12 tersebut lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya. Terhadap keadaan bahaya ini, Presiden dapat menafsirkan keadaan bahaya hanya secara objektif.

Hal yang selalu menjadi kontroversi hingga saat ini adalah ukuran mengenai “kegentingan yang memaksa” sebagai dasar politis dan sosiologis bagi pembentukan Perppu. Bahkan seringkali muncul pameo di masyarakat bahwa Perppu umumnya dibentuk bukan karena adanya kegentingan yang memaksa, melainkan karena adanya kepentingan yang memaksa. “Kegentingan yang memaksa” dapat digambarkan sebagai suatu kondisi yang abnormal yang membutuhkan upaya-upaya di luar kebiasaan untuk segera mengakhiri kondisi tersebut. Dalam lintasan sejarah bangsa Indonesia seringkali terjadi peristiwa dan kondisi-kondisi yang bersifat abnormal, baik di bidang politik, hukum, ekonomi, sosial, bencana alam, dan sebagainya, dimana instrumen hukum positif yang ada seringkali tidak mampu berperan sebagai solusi.

Dalam kondisi abnormal itu diperlukan adanya norma-norma hukum yang juga bersifat khusus, baik dari segi substansinya maupun proses pembentukannya, sehingga dalam kondisi-kondisi seperti itulah Perppu menjadi sangat diperlukan sebagai instrumen hukum laksana undang-undang yang berlaku dan mempunyai

⁶² Saldi Isra, “Eksistensi Perpu dalam Sistem Perundang-Undangan”, melalui http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=1273:eksistensi-perppu-dalam-sistem-perundang-undangan-di-indonesia&catid=54&Itemid=130, diakses pada tanggal 14 Juli 2022, Pukul 20.10 Wib.

kekuatan mengikat kepada masyarakat. “Kegentingan yang memaksa” sebagai dasar pembentukan suatu Perppu tidaklah sama pengertiannya dengan “keadaan bahaya” yang dimaksud dalam Pasal 12 UUD Tahun 1945, meskipun keduanya merupakan penjabaran yang lebih konkret dari kondisi darurat pada suatu sistem ketatanegaraan tertentu.

Penentuan syarat-syarat dan akibat “keadaan bahaya” dalam Pasal 12 UUD 1945 jelas memerlukan keterlibatan DPR untuk ditetapkan dengan undang-undang, sedangkan “kegentingan yang memaksa” dalam Pasal 22 UUD Tahun 1945 sangat tergantung subyektivitas Presiden, meskipun nantinya tergantung pula pada persetujuan obyektif para wakil rakyat di DPR.

Mengacu pada Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 ini maka jelaslah bahwa sejatinya Perpu merupakan suatu peraturan pemerintah, namun berfungsi sebagai undang-undang. Dengan demikian Perpu merupakan salah satu instrument hukum yang dapat ditetapkan oleh Presiden tanpa memerlukan keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat.⁶³

Dinamika sejarah peraturan perundang-undangan di Indonesia menunjukkan bahwa latar belakang penetapan Perppu oleh Presiden umumnya berbeda-beda. Hal ini disebabkan karena ukuran “kegentingan yang memaksa” selalu bersifat multitafsir dan besarnya subyektivitas Presiden dalam menafsirkan frase “kegentingan yang memaksa” sebagai dasar untuk menetapkan Perppu. Dalam teori-teori yang berkaitan dengan hukum tata negara darurat, disebutkan bahwa “kegentingan yang memaksa” sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 22

⁶³ Nurhali Rahmawati dan Sigit Nurhadi Nugraha. *Op. Cit.*, halaman 1.

UUD Tahun 1945 lebih menekankan pada aspek kebutuhan hukum yang bersifat mendesak atau urgensi yang terkait dengan waktu yang terbatas.

Setidaknya terdapat 3 (tiga) unsur penting yang dapat menimbulkan suatu “kegentingan yang memaksa”, yakni unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*), unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*); dan/atau unsur keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia. Dari ketiga unsur di atas, unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*) lebih berorientasi pada Pasal 12 UUDNRI Tahun 1945, khususnya mengenai “keadaan bahaya”, meskipun ada pula Perppu yang dilatarbelakangi oleh unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, kedudukan dan materi Muatan Perppu adalah sama dengan Undang-Undang namun bukan berarti materi muatan Perppu benar-benar sama mutlak dengan materi muatan Undang-Undang.

Pembatasan materi muatan Perppu dapat dilakukan terhadap materi yang menyangkut APBN, pembatasan dan/atau pengurangan hak asasi manusia serta hal-hal yang sifatnya menyangkut kepentingan atau kewajiban rakyat banyak. Selain itu, Perppu tidak boleh berisi materi yang menyangkut APBN, pembatasan dan/atau pengurangan hak asasi manusia serta hal-hal yang sifatnya menyangkut kepentingan atau kewajiban rakyat banyak, dengan mengaju pula pada 3 (tiga) syarat suatu “kegentingan yang memaksa” yang telah ditentukan oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-VII/2009 yang pada pokoknya mentikberatkan pada suatu kekosongan hukum yang harusnya diatur dalam suatu undang-undang, maka suatu Perppu juga tidak boleh berisi

pencabutan undang-undang yang ada sebelumnya dan merubah suatu ketentuan yang sudah ada dalam undang-undang yang ada sebelumnya.

B. Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan

Sejarah ketatanegaraan di Indonesia, ide awal munculnya pembentukan Mahkamah Konstitusi adalah sejak dilontarkannya usul Yamin dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada Juli 1945 yakni agar Mahkamah Agung “Balai Agung” diberikan wewenang membanding Undang-Undang, tetapi usul Yamin tersebut ditolak oleh Soepomo dengan alasan Undang-undang Dasar yang dibentuk tidak menganut “Trias Politika” dan jumlah Sarjana Hukum pada saat itu jumlahnya sedikit. Kemudian, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi ini berkembang terus.⁶⁴

Sekitar Tahun 1980-an, muncul ide pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang yang diajukan oleh para Sarjana Hukum terutama dari Pengacara. Namun, usul pengujian konstitusionalitas Undang-Undang seperti usul IKADIN ditolak dengan alasan tidak tepat berdasarkan Undang-undang Dasar 1945. Kemudian dikaitkan dengan tujuan pembentukannya, pembentukan Mahkamah Konstitusi dilandasi oleh pemikiran: pertama, Perubahan struktur Ketatanegaraan dari “sistem Supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat” ke pemisahan kekuasaan berdasarkan prinsip “*Checks and Balances System*” dimana mekanisme demokrasi dapat dikontrol dan diimbangi dengan “nomokrasi”, serta kedua, Penegasan dan penguatan prinsip negara hukum di mana “*rule of the Constitution*

⁶⁴ I Gede Yusa, dkk. 2016. *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*. Malang: Setara Press, halaman 142.

and Constitutional democracy” diutamakan serta ingin dijalankan secara nyata dengan cara melakukan pengawalan terhadap Undang-undang Dasar melalui Mahkamah Konstitusi.⁶⁵

Hans Kelsen berpendapat bahwa, “siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan yang oleh suatu tata hukum adalah suatu organ (*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*)”. Selanjutnya Hans Kelsen mengatakan bahwa “setiap individu dapat disebut sebagai suatu organ negara apabila berfungsi untuk menciptakan norma dan menjalankan norma (*These functions, be they of a norm-creating or of a norm-applying character, are all ultimately aimed at thr execution of a legal sanction*)”. Selain organ negara dalam arti luas tersebut, menurut Hans Kelsen ada organ negara dalam arti sempit atau organ negara dalam arti material ketika “seseorang disebut sebagai organ apabila ia secara pribadi menempati kedudukan hukum tertentu (*... he personally has a spesific legal position*)”. Sebagaimana halnya putusan pengadilan, kontrak yang merupakan transaksi dalam hukum perdata adalah perbuatan yang menciptakan hukum. Dengan demikian hakim yang memutus, dan para pihak yang mengikatkan diri dalam kontrak telah menjalankan fungsi penciptaan norma hukum (*law-creating function*), namun menurut Hans Kelsen, yang dapat disebut sebagai organ negara hanya hakim karena ia dipilih atau diangkat untuk menjalankan fungsi tertentu, sedangkan para pihak yang mengikatkan diri dalam kontrak perdata bukan dan tidak dapat disebut organ negara.⁶⁶

⁶⁵ *Ibid.*, halaman 143.

⁶⁶ Tundjung Herning Sitabuana. *Op. Cit.*, halaman 109.

Pemisahan kekuasaan merupakan ide yang menghendaki baik organ, fungsi dan personal lembaga negara menjadi terpisah antara satu dengan yang lainnya. Setiap lembaga Negara masing-masing menjalankan secara sendiri dan mandiri tugas, dan kewenangannya seperti yang ditentukan dalam ketentuan hukum. Pada prinsipnya, konstitusi atau Undang-Undang Dasar suatu negara antara lain merupakan pencatatan (registrasi) pembagian kekuasaan di dalam suatu negara. Pembagian kekuasaan menurut fungsinya menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang lebih dikenal sebagai *Trias Politica*.

Trias Politica adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri atas tiga macam kekuasaan: Pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat Undang-Undang (dalam peristilahan baru sering disebut (*rule making function*)); kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan Undang-Undang (*rule application function*); ketiga kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran Undang-Undang (*rule adjudication function*). *Trias politica* adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan (*function*) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa.

Pandangan Montesquieu itu sendiri memberikan beberapa ungkapan tentang *trias politica* atau tentang konsep pemisahan kekuasaan atau *separation of power*. Lebih lanjut Misalnya, oleh Lee Cameron McDonald dikatakan, “*In dozens of books and thousands of lectures of examination papers the name of Montesquieu means one thing separation of powers*”. Bahkan di seluruh dunia,

sampai sekarang, Montesquieu itu tidak saja disebut dalam ratusan atau ribuan, melainkan juga sudah jutaan buku dan makalah di seluruh dunia. Menurut Montesquieu, di setiap negara, selalu terdapat tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan, yaitu kekuasaan legislatif, dan kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara, dan cabang kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil.⁶⁷

Lee Cameron McDonald berpendapat, yang dimaksudkan oleh Montesquieu dengan perkataan “*the executive in regard to matters that depend on the civil law*” itu tidak lain adalah *the judiciary*”. Ketiga fungsi kekuasaan tersebut, yaitu *legislature*, *eksekutif* atau pemerintah, dan *judiciary*. Jika ketiga fungsi kekuasaan itu terhimpun dalam satu tangan atau satu badan, niscaya kebebasan akan berakhir. Seperti dikatakan oleh Mc.Donald, “*The heart of Montesquieu’s theme was that where these three functions were combined in the same person or body of magistrates, there would be no the end of liberty*”.

Baron de Montesquieu berpendapat bahwa ketiga fungsi kekuasaan negara itu harus dilembagakan masing-masing dalam tiga organ negara. Satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi (*functie*), dan tidak boleh saling mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak. Jika tidak demikian, maka kebebasan akan terancam. Konsepsi *trias politica* yang diidealkan oleh Montesquieu ini jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara

⁶⁷ Jimly Asshiddiqie. 2006. *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, halaman 34.

eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.⁶⁸

Asas pembagian kekuasaan dalam *checks and balances* diartikan sebagai suatu proses pembagian kekuasaan untuk menghindari adanya suatu kesewenangan kekuasaan yang dilakukan oleh oknum penguasa, adapun pembagian kekuasaan menurut teori Montesque ialah "*Trias Politika*" dimana suatu kekuasaan dibagi menjadi tiga bagian yang pertama ialah Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif. Dari ketiga kekuasaan itu masing-masing terpisah satu sama lainnya baik mengenai orangnya maupun fungsinya. Pembagian kekuasaan berarti bahwa kekuasaan itu dibagi-bagi dalam beberapa bagian, tidak dipisahkan yang dapat memungkinkan adanya kerjasama antara bagian-bagian itu (*Check and Balances*).⁶⁹

Tujuan adanya pemisahan kekuasaan agar tindakan sewenang-wenang dari raja dapat dihindari dan kebebasan dan hak-hak rakyat dapat terjamin. UUD 1945 setelah perubahan membagi kekuasaan Negara atau membentuk lembaga-lembaga kenegaraan yang mempunyai kedudukan sederajat serta fungsi dan wewenangnya masing-masing yaitu Dewan Perwakilan Rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Pimpinan Daerah, Badan Pemeriksa Keuangan, Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, Dan Lembaga-lembaga lainnya yang kewenagannya diatur dalam UUD 1945 dan

⁶⁸ *Ibid.*, halaman 35.

⁶⁹ Muhamad Rezky Pahlawan, Asip Suyadi, dan Wahib. 2020. *Hukum Tata Negara*, Pamulang: Unpam Press, halaman 46.

lembaga-lembaga yang pembentukannya dan kewenangannya diatur dengan Undang-Undang. Dengan demikian UUD 1945 tidak menganut pemisahan kekuasaan Negara seperti dikemukakan oleh John Locke dan Montesquieu seperti tersebut di atas, akan tetapi UUD 1945 membagi kekuasaan Negara dalam lembaga-lembaga tinggi Negara dan mengatur pula hubungan timbal balik antara lembaga tinggi Negara tersebut dan akan dijelaskan dalam bab-bab berikutnya.⁷⁰

Hadirnya ide pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan itu tidak terlepas dari pengalaman penumpukan semua cabang kekuasaan Negara dalam tangan satu orang sehingga menimbulkan kekuasaan yang absolute. Lazimnya penumpukan kekuasaan pada satu tangan atau badan (*concentration of power*) selalu mempunyai kecenderungan pada penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) atau terjadinya tirani. Sebagaimana dikatakan oleh Lord Acton bahwa *power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely* (kekuasaan cenderung untuk menjadi sewenang-wenang, dan dalam kekuasaan yang bersifat mutlak, kesewenang-wenang juga bersifat mutlak).⁷¹

Ide maupun gagasan pemisahan atau pembagian kekuasaan dimaksudkan antara lain, untuk mencegah penumpukan kekuasaan (*absolutisme*) pada pihak tertentu sehingga terhindar dari penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), serta melindungi rakyat dari keserakahan penguasa. Konsep *trias politica* yang dikemukakan oleh Montesquieu pada dasarnya berkaitan erat dengan doktrin pemisahan kekuasaan, yang dalam pandangan Montesquieu harus dibedakan dan

⁷⁰ *Ibid.*, halaman 47.

⁷¹ Eka Nam Sihombing. 2018. *Hukum Kelembagaan Negara*. Yogyakarta: Uas Media, halaman 8.

dipisahkan secara structural dalam organ-organ yang tidak saling mencampuri urusan masing-masing.⁷²

Ajaran pemisahan kekuasaan bertujuan untuk membatasi kekuasaan badan-badan negara dalam batas-batas cabang kekuasaan masing-masing. Dengan pemisahan atau pembagian kekuasaan tersebut dapat dicegah penumpukan kekuasaan di satu tangan yang akan menimbulkan penyelenggaraan pemerintahan yang sewenang-wenang, serta tujuan akan pemerintahan yang baik dapat direalisasikan. Dalam praktik ajaran pemisahan kekuasaan tidak dapat dijalankan secara konsekuen. Selain tidak praktis, pemisahan secara absolut antara cabang-cabang kekuasaan yang meniadakan sistem pengawasan atau keseimbangan antara cabang kekuasaan yang satu dengan yang lain dapat menimbulkan kesewenang-wenangan menurut atau di dalam lingkungan masing-masing cabang tersebut.

Meskipun prinsip ajaran pemisahan kekuasaan tetap dijalankan dengan organ-organ negara yang disusun secara terpisah dan disertai dengan masing-masing kekuasaan yang terpisah pula, dalam penyelenggaraannya diciptakan mekanisme yang menekankan pada saling mengawasi antara cabang kekuasaan yang satu dengan cabang kekuasaan yang lain. Dengan adanya prinsip *checks and balance* ini maka kekuasaan Negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara Negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.

⁷² Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Op. Cit.*, halaman 285.

Pasal 24 Ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa : “Kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang beradadibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”. Dari ketentuan tersebut dapat dilihat empat hal yaitu : pelaku kekuasaan kehakiman, kedudukan pelaku kekuasaan kehakiman, ruang lingkup kewenangan, hubungan antar pelaku kekuasaan kehakiman. Meskipun Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi berada dalam lingkungan yudisial, namun keduanya merupakan lembaga yang terpisah baik dalam kelembagaan maupun kewenangan berbeda satu sama lain sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 24A mengenai Mahkamah Agung dan 24C mengenai Mahkamah Konstitusi.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi merupakan wujud implementasi gagasan tentang negara hukum, yang salah satu cirinya adalah menempatkan konstitusi sebagai “hukum tertinggi”. Melalui kewenangan untuk mengadili masalah-masalah yang berkait dengan konstitusi sekaligus kewenangan untuk “memaksakan” pentaatan terhadap ketentuanketentuan konstitusi, Mahkamah Konstitusi telah menjadikan konstitusi sebagai “dokumen yang hidup” (*a living document*) yang memberi bentuk dan arah kekuasaan politik dalam suatu negara, bukan sekadar kumpulan kalimat-kalimat simbolik atau aspirasional. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi memberi kontribusi besar bukan hanya bagi terciptanya kehidupan bernegara yang berdasar atas hukum tetapi juga bagi

demokrasi.⁷³ Fungsi Mahkamah Konstitusi adalah melaksanakan *constitutional review*.

Constitutional review merupakan produk sistem pemerintahan modern yang dilandasi oleh gagasan negara hukum (*rule of law*), pemisahan kekuasaan (*separation of powers*), dan perlindungan terhadap hak asasi manusia (*protection of fundamental rights*) memiliki dua tugas utama. Pertama, menjaga berfungsinya proses-proses demokrasi dalam hubungan saling mempengaruhi antara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dengan kata lain, *constitutional review* bertugas mencegah perebutan kekuasaan oleh salah satu cabang kekuasaan negara dengan mengorbankan cabang-cabang kekuasaan negara lainnya. Kedua, yang tidak kalah pentingnya dan berkait erat dengan tugas pertama itu, adalah untuk melindungi hak-hak atau kehidupan pribadi warga negara dari pelanggaran yang dilakukan oleh salah satu cabang kekuasaan negara.

Keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai pelaku kekuasaan kehakiman di Indonesia diatur dalam 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. Pasal 2 menyebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan. Dalam doktrin pembagian kekuasaan (*distribution of power*), pembagian kewenangan judicial review maupun pelimpahan perkara penyelesaian sengketa pemilukada

⁷³ Dri Utari Christina Rachmawati dan Ismail Hasani, *Op. Cit.*, halaman. 545.

antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung (MA) ini telah menyeimbangkan kedua badan peradilan ini dalam menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman (*judicial power*) di Indonesia.⁷⁴

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan *judicial review* undang-undang terhadap UUD 1945 telah menegaskan konsep *check and balances* antara Mahkamah Konstitusi sebagai badan kekuasaan kehakiman dan DPR sebagai badan legislatif. Produk legislasi atau undang-undang yang dibahas antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden dapat diminta uji materi ke Mahkamah Konstitusi (*judicial review*) jika dalam undang-undang tersebut terdapat ketentuan norma yang bertentangan dengan UUD 1945. Kemudian muncul masalah berkaitan dengan pelanggaran konstitusional terhadap hak-hak konstitusional warga negara namun perangkat hukum untuk membawa pelanggaran tersebut pada ranah hukum tidak mendapatkan sarana. Masalah ini bisa timbul karena upaya warga negara untuk melakukan upaya hukum melalui mekanisme *Constitutional Complaint* atau Pengaduan Konstitusi ke Mahkamah Konstitusi atas pelanggaran konstitusional yang terjadi, dimungkinkan hanya jika ada peraturan perundang-undangan yang berpotensi melanggar hak asasi.⁷⁵

Kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagai badan peradilan yang menjalankan kekuasaan kehakiman, terpisah dari Mahkamah Agung, sebagaimana ditegaskan oleh Pasal 12 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 (tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011). Mahkamah Konstitusi bertanggung jawab mengatur organisasi,

⁷⁴ *Ibid.*, halaman. 545.

⁷⁵ *Ibid.*, halaman. 546.

kepegawaian, tata usaha, dan keuangan sesuai dengan prinsip tata kelola dan integritas yang baik, serta mengatur hal-hal lain yang diperlukan untuk menjalankan tugas dan wewenangnya. Berdasarkan Pasal 7A jo Pasal 7B Jo Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kedudukan Mahkamah Konstitusi adalah sebagai pelaku kekuasaan kehakiman dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dimaksud sebagai lembaga yang mandiri untuk melaksanakan peradilan dalam perkara-perkara ketatanegaraan tertentu.⁷⁶

Pasal 7A jo Pasal 7B jo Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dimaksud fungsi peradilan yang khusus dalam menangani perkara ketatanegaraan tertentu adalah untuk menjaga dan menafsirkan konstitusi, sebagai sarana kontrol penyelenggara terhadap perimbangan kekuasaan (*Check And Balace*). Untuk menciptakan perimbangan kekuasaan, Mahkamah Konstitusi menyelesaikan perkara-perkara ketatanegaraan melalui pelaksanaan kewenangannya.

Pelaksanaan kewenangan menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar dasar hukum yang digunakan Mahkamah Konstitusi adalah Pasal 24C Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 , Pasal 1 Angka 3 Huruf a jo. Pasal 10 Angka 1 Huruf a jo. Pasal 30 Huruf a jo. bagian Kedelapan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011. Untuk unsur permohonan pemohon adalah kerugian dari Warga Negara Indonesia, Masyarakat Hukum Adat, Badan Hukum publik atau privat, dan

⁷⁶ Virto Silaban dan Kosariza, “Kedudukan Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, *Journal Of Constitutional Law*, Vol. 1, No. 1, (2021), halaman. 65.

Lembaga Negara. Amar putusannya bertentangan atau tidak bertentangan dengan sifat tingkat pertama dan terakhir, final. Dan implikasinya terhadap kekuatan hukum suatu materi undang-undang atau suatu undang-undang serta memiliki relevansi terhadap keberlakuan undang-undang.⁷⁷

Pelaksanaan kewenangan memutus sengketa kewenangan lembaga negara dasar hukum yang digunakan Mahkamah Konstitusi adalah Pasal 24C Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 , Pasal 1 Angka 3 Huruf b jo. Pasal 10 Angka 1 Huruf b jo. Pasal 30 Huruf b jo. bagian Kesembilan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011. Untuk unsur permohonan pemohon adalah kepentingan langsung dari lembaga negara, kecuali Mahkamah Agung. Sedangkan amar putusannya berwenang atau tidak berwenang atau dengan sifat tingkat pertama dan terakhir, final. Dan implikasinya terhadap keabsahan kewenangan lembaga negara serta memiliki relevansi terhadap dasar hukum kewenangan lembaga negara.⁷⁸

Pelaksanaan kewenangan memutus pembubaran partai politik dasar hukum yang digunakan Mahkamah Konstitusi adalah Pasal 24C Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 , Pasal 1 Angka 3 Huruf c jo. Pasal 10 Angka 1 Huruf c jo. Pasal 30 Huruf jo, bagian Kesepuluh Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011. Untuk unsur permohonan pemohon adalah dianggap bertentangan oleh pemerintah. Sedangkan amar

⁷⁷ *Ibid.*, halaman. 66.

⁷⁸ *Ibid.*

putusannya mengabulkan atau tidak mengabulkan dengan sifat tingkat pertama dan terakhir, final. Dan implikasinya terhadap eksistensi keabsahan partai politik serta memiliki relevansi terhadap dasar hukum mencabut atau tidak mencabut status hukum partai politik.⁷⁹

Pelaksanaan kewenangan memutus sengketa perselisihan hasil pemilihan umum dasar hukum yang digunakan Mahkamah Konstitusi adalah Pasal 24C Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 , Pasal 1 Angka 3 Huruf d jo. Pasal 10 Angka 1 Huruf d jo. Pasal 30 Huruf d jo. bagian Kesebelas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011. Untuk unsur permohonan pemohon adalah mempengaruhi perolehan suara peserta pemilihan umum. Sedangkan amar putusannya membenarkan atau tidak membenarkan perhitungan pemohon atau dengan sifat tingkat pertama dan terakhir, final. Dan implikasinya terhadap keabsahan perhitungan suara dalam pemilihan umum serta memiliki relevansi terhadap dasar hukum penetapan hasil perhitungan suara menurut Komisi Pemilihan Umum dan menurut pemohon (vide Pasal 74 jo. Pasal 75 jo. Pasal 77 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011).⁸⁰

Pelaksanaan kewenangan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat dalam Proses impeachment presiden dan/atau wakil presiden dasar hukum yang digunakan Mahkamah Konstitusi adalah Pasal 3 Ayat 3 jo. Pasal 7A jo. Pasal 7B

⁷⁹ *Ibid.*,

⁸⁰ *Ibid.*, halaman. 67.

jo. Pasal 24C Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 Angka 3 Huruf e jo. Pasal 10 Angka 1 Huruf e jo. Pasal 30 Huruf e jo. bagian Keduabelas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011. Untuk unsur permohonan pemohon adalah ada pelanggaran menurut Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan amar putusannya membenarkan atau menolak pendapat Dewan Perwakilan Rakyat dengan sifat relatif. tergantung kekuatan politik di Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dan implikasinya terhadap kekuasaan presiden dan/atau wakil presiden.⁸¹

Kewenangan Mahkamah Konstitusi bersifat limitatif karena hanya terbatas pada pengujian konstiusional undang-undang, memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara, memutus pembubaran partai politik, memutus sengketa hasil pemilihan umum, serta memutus impeachment terhadap presiden dan/atau wakil presiden (vide Pasal 24C Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945).

C. Urgensi Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945

Pengujian oleh lembaga peradilan biasa disebut pula dengan *judicial review*. Fungsi *judicial review* adalah untuk mengoreksi produk hukum di bawah *staats fundamental norm*, produk perundang-undangan di bawah undang-undang dasar. Tugas untuk *me-review* peraturan perundang-undangan terhadap undang-

⁸¹ *Ibid.*,

undang dasar, sebaiknya memang diserahkan kepada lembaga diluar lembaga pembentuknya (legislative dan eksekutif) untuk mempertahankan objektivitas.

Pengujian internal (*legislative Review* atau *executive review*) dipandang cenderung bersifat subjektif.⁸² Jimly Asshiddiqie dalam Maruarar Siahaan berpandangan bahwa perpu dan semua ketentuan yang tercantum didalamnya, tetap terbuka dan tunduk kepada pengujian oleh pengadilan (*judicial review*) sehingga konstitusionalitasnya, baik secara materiil maupun secara formal, tetap dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.⁸³

Berbeda halnya dengan pandangan Ni'matul Huda, yang berpendapat bahwa Mahkamah Konstitusi tidak berwenang menguji perpu meskipun ada alasan riil yang memperkuat diperlukannya Perpu diuji oleh lembaga yudisial, sepanjang konstitusi (UUD 1945) belum melimpahkan kewenangan itu kepada lembaga yudisial manapun, termasuk Mahkamah Konstitusi.⁸⁴

Perkembangan ketatanegaraan Indonesia kemudian menggiring opini bahwa Mahkamah Konstitusi disamping berwenang menguji konstitusionalitas Undang-Undang terhadap UUD NRI Tahun 1945, juga berwenang menguji keabsahan Perppu terhadap UUD NRI Tahun 1945. Hal ini dikarenakan Perppu dipandang memiliki materi muatan dan kedudukan yang sama dengan Undang-Undang, serta berfungsi sebagai Undang-Undang Darurat (*emergency law*).

Karakteristik kewenangan Mahkamah Konstitusi yang putusannya bersifat final dan mengikat sebagai *the sole interpreter of the constitution*, menjadikan

⁸² Maruarar Siahaan, "Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-undangan Negara Kita: Masalah dan Tantangan", *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 4, 2010, halaman 14.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Ni'matul Huda, "Pengujian Perpu oleh Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 7 Nomor 5, Oktober 2010, halaman 88.

produk hukum Putusan Mahkamah Konstitusi mampu dijadikan sebagai yurisprudensi, yang dapat dijadikan acuan atau rujukan dalam melihat suatu fenomena yang sama yang terjadi setelahnya. Dalam hal pengujian Perppu, untuk pertama kalinya Mahkamah Konstitusi melalui pengujian perkara dengan Nomor Putusan 138/PUU-VII/2009 Perihal Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, menyatakan keberwenangannya dalam pengujian Perppu dengan pertimbangan Perppu melahirkan norma hukum dan sebagai norma hukum baru akan dapat menimbulkan status hukum baru, hubungan hukum baru, dan 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 kekuatan mengikatnya sama dengan Undang-Undang, maka terhadap norma yang terdapat dalam Perppu tersebut, Mahkamah dapat menguji apakah bertentangan secara materiil dengan UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian Mahkamah berwenang untuk menguji Perppu terhadap UUD NRI Tahun 1945 sebelum adanya penolakan atau persetujuan oleh DPR, dan setelah adanya persetujuan DPR karena Perppu tersebut telah menjadi Undang-Undang;"

Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 tersebut kemudian menjadi landasan pengujian Perppu dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sekaligus memberikan

kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi yang semula hanya menguji Undang-Undang terhadap UUD NRI Tahun 1945, diperluas juga dengan menguji Perppu terhadap UUD NRI Tahun 1945. Secara sepintas memang dapat dikatakan bahwa selama produk hukum tersebut masih berbentuk Perppu dan belum menjadi undang-undang, maka meskipun kedudukannya sederajat dengan undang-undang, upaya kontrol hukum (*norm control*) terhadap Perppu itu masih merupakan urusan DPR, dan belum menjadi urusan Mahkamah Konstitusi. Namun, dalam hal ini sangat diperlukan pengembangan pengertian bahwasanya Perppu secara materiil adalah sebuah bentukan Undang-Undang yang berbaju Peraturan Pemerintah, yakni Undang-Undang dalam arti materiil atau *wet in materiele zin*.

Perppu sebagai Undang-Undang dalam arti materiil dapat saja diuji konstitusionalitasnya oleh Mahkamah Konstitusi. Perluasan ataupun pemberian kewenangan baru kepada Mahkamah Konstitusi, hanya dapat dilakukan dengan melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar, termasuk kewenangannya dalam pengujian Perppu.

Langkah Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pengujian Perppu adalah termasuk menambah-nambahi kewenangannya sendiri. Menurutnya, UUD NRI Tahun 1945 secara tegas mengatur bahwa Mahkamah Konstitusi hanya berwenang menguji undang-undang terhadap UUD, tetapi tidak untuk menguji Perppu. Hal ini karena UUD NRI Tahun 1945 secara tegas memberikan kewenangan kepada DPR untuk menguji dan membahas Perppu yang dikeluarkan oleh Presiden, dengan memberikan putusan untuk menerima atau menolak Perppu tersebut.

Perluasan kewenangan Mahkamah Konstitusi oleh Mahkamah Konstitusi sendiri dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VIII/2009, dinilai dapat menimbulkan sengketa kewenangan konstitusional antara Mahkamah Konstitusi sendiri dan DPR, dikarenakan Mahkamah Konstitusi juga memiliki kewenangan untuk memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Adanya pengujian Perppu yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi tersebut, dapat menimbulkan komplikasi hukum dan menyebabkan kinerja pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi maupun DPR terlihat kurang efektif, karena terkesan seolah saling "adu cepat" untuk menghindari akibat hukum yang lebih kompleks. Hal ini sejalan dengan doktrin *Judicial Restrain* sebagai implementasi dari penerapan prinsip *distribution of power* yang dianut oleh Indonesia. Paham ini murni untuk menjaga dan mempertahankan hakikat Mahkamah Konstitusi sebagai negatif legislator, dan berjalan sesuai dengan kewenangannya sebagaimana yang telah digariskan dalam UUD NRI Tahun 1945.

Penerapan *Judicial Restrain* di Mahkamah Konstitusi ini juga dinilai sebagai upaya yang tepat, untuk menghindari putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat *magnitudo*, serta tindakan Mahkamah Konstitusi yang dinilai *abuse*, karena memutus dan menerima perkara bukan pada tupoksinya. Berdasarkan hal tersebut, peneliti dalam hal ini berpendapat bahwa penafsiran gramatikal baik secara eksplisit maupun implisit dalam Pasal 22 dan Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945, tidak memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi dalam pengujian terhadap produk hukum Perppu.

Pengujian produk hukum yang dilakukan oleh dua lembaga negara secara bersamaan, yang memiliki dampak yang berbeda ketika salah satunya mengeluarkan suatu putusan, justru akan mengacaukan sistem ketatanegaraan. Terlebih, Mahkamah Konstitusi dan DPR yang masing-masing sebagai pelaksana kekuasaan yudikatif dan legislatif, sudah memiliki porsi tugas dan fungsi kewenangan yang telah diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945, serta sebagai konsekuensi logis dari dianutnya sistem *distribution of power* oleh Indonesia

Diterima, diproses dan diputusnya perkara Nomor 138/PUUVIII/2009 tentang Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi oleh Mahkamah Konstitusi, menjadi batu pijakan atau yurisprudensi yang digunakan oleh Mahkamah Konstitusi untuk pengujian Perppu hingga saat ini. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, Mahkamah Konstitusi terlebih dahulu menelaah mengenai kewenangannya dan mempertimbangkan bahwa dengan merujuk pada Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang mendudukan Perppu sejajar dengan Undang-Undang.

Berdasarkan hal tersebut, maka alasan Mahkamah Konstitusi berwenang menguji Perpu yaitu jika materi muatan perpu diluar materi UU, atau jelas-jelas bertentangan dengan UUD, seperti pembubaran DPR. Pada dasarnya Mahkamah Konstitusi tidak dapat menguji perpu kecuali jika materi muatan perpu diluar materi UU, atau jelas-jelas bertentangan dengan UUD, seperti pembubaran DPR (Pasal 7C UUD 1945). Pengecualian tersebut terlalu umum, bagaimana jika perpu

itu tidak dengan jelas bertentangan UUD, tetapi materi perpu itu masuk dalam wilayah ketatanegaraan, seperti dalam kasus pengujian perpu KPK. Bukankah KPK merupakan lembaga negara independen, sehingga jika Presiden mengatur dengan perpu dapat terjadi campur tangan yang tentunya bertentangan dengan hakikat kehadiran KPK. Jadi dalam kasus pengujian perpu terkait KPK tersebut sudah tepat jika Mahkamah Konstitusi berpendapat memiliki wewenang.

Pasal 5 ayat (1) Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan menentukan MPR berwenang menguji undang-undang terhadap UUD 1945, dan Ketetapan MPR. Pasal 5 ayat (2) Tap MPR di atas menentukan Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Dalam ketetapan MPR tersebut, kedudukan perpu di bawah uu, hal itu dapat diartikan bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji perpu. Karena itu, argumentasi bahwa pengujian uu bergeser dari MPR kepada Mahkamah Konstitusi tidak cukup sebagai dasar bahwa Mahkamah Konstitusi tidak berwenang menguji perpu. Sebab Tap MPR tersebut memungkinkan pengujian atas perpu.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Hakikat dan materi muatan dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang merupakan peraturan tambahan yang memiliki fungsi yang dibutuhkan dalam hal ikhwal kegentingan memaksa. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang berdsarkan Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 yang secara prinsip menegaskan bahwa perpu merupakan suatu peraturan pemerintah yang dibentuk karena adanya hal ikhwal kegentingan memaksa berdasarkan subjektivitas Presiden. Perpu dapat dikatakan sebagai Peraturan Pemerintah yang diberi kewenangan sama dengan Undang-Undang. Dikarenakan hal ikhwal kegentingan memaksa sehingga dibutuhkan suatu norma yang dapat mengatasi keadaan yang tidak normal tersebut. Dalam hal ini dengan prosedur pembentukan Undang-Undang yang lama tidak dapat segera mengatasi masalah yang mendesak. Sehingga dibentuk perpu untuk sementara sampai mendapat persetujuan dari DPR untuk disahkan menjadi Undang-Undang.
2. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan sebagai pelaku kekuasaan kehakiman di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi. Pasal 2 menyebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan

peradilan guna menegakan hukum dan keadilan. Dalam doktrin pembagian kekuasaan (*distribution of power*), pembagian kewenangan *judicial review* maupun pelimpahan perkara penyelesaian sengketa pemilukada antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung (MA) ini telah menyeimbangkan kedua badan peradilan ini dalam menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman (*judicial power*) di Indonesia.

3. Urgensi kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dapat dilakukan jika materi muatan perpu diluar materi UU, atau jelas-jelas bertentangan dengan UUD, seperti pembubaran DPR (Pasal 7C UUD 1945). Pengecualian yang dikemukakan tersebut terlalu umum, bagaimana jika perpu itu tidak dengan jelas bertentangan UUD, tetapi materi perpu itu masuk dalam wilayah ketatanegaraan, seperti dalam kasus pengujian perpu KPK. Bukankah KPK merupakan lembaga negara independen, sehingga jika Presiden mengatur dengan perpu dapat terjadi campur tangan yang tentunya bertentangan dengan hakikat kehadiran KPK. Jadi dalam kasus pengujian perpu terkait KPK tersebut sudah tepat jika Mahkamah Konstitusi berpendapat memiliki wewenang dalam pengujian perpu.

B. Saran

1. Diharapkan pemerintah dalam melakukan penambahan atau bahkan mungkin pengurangan wewenang lembaga negara harus ditentukan secara tegas dalam UUD 1945 melalui amandemen.

2. Diharapkan kepada Mahkamah Konstitusi agar kiranya lebih berhati-hati dalam mengambil tindakan, sebagaimana 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.
3. Diharapkan MPR harus segera mengambil sikap mengenai berwenangnya Mahkamah Konstitusi dalam pengujian perpu karena yang berwenang untuk menambah, mengurangi atau mencabut kewenangan lembaga negara adalah MPR melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Dian Aries Mujiburohman. 2017. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Yogyakarta: STPN Press.
- Dri Utari Christina Rachmawati dan Ismail Hasani. 2013. *Masa Depan Mahkamah Konstitusi RI, Naskah Konferensi Mahkamah Konstitusi dan Pemajuan Hak Konstitusional Warga*. Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara.
- Duski Ibrahim. 2019. *Al-Qawa`Id Al-Fiqhiyah (Kaidah-Kaidah Fiqih)*. Palembang: CV. Amanah.
- Dyah Ochtorina Susanti Dan A'an Efendi. 2014. *Penelitian Hukum (Legal Research)*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Eka Nam Sihombing. 2018. *Hukum Kelembagaan Negara*. Yogyakarta: Uas Media.
- Eka N.A.M Sihombing dan Ali Marwah Hsb. 2017. *Ilmu Perundang-Undangan*. Medan: Pustaka Prima.
- I Gede Yusa, dkk. 2016. *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*. Malang: Setara Press.
- Ida Hanifah, dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
- Imam Asmarudin dan Imawan Sugiharto. 2020. *Mahkamah Konstitusi RI Dalam Bingkai Negara Hukum Indonesia (Di Lengkapi Dengan Hukum Acaranya)*. Brebes: Diya Media Group.
- Imam Soebechi. 2016. *Hak Uji Materiil*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Ishaq. 2018. *Pengantar Hukum Indonesia (PHI)*. Depok: Rajawali Pers.
- Jimly Asshiddiqie. 2005. *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press.
- . 2015. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- . 2015. *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*. Jakarta: Sinar Grafika.

- , 2006. *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Muhamad Rezky Pahlawan, Asip Suyadi, dan Wahib. 2020. *Hukum Tata Negara*, Pamulang: Unpam Press.
- Nurhali Rahmawati dan Sigit Nurhadi Nugraha. 2021. *Parameter Kegentingan Yang Memaksa Dalam Penerbitan Perpu: Dalam Tinjauan Fiqh Siyasah*. Bogor: Lindan Bestari.
- Soimin dan Mashuriyanto. 2013. *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: UII Press.
- Tundjung Herning Sitabuana. 2020. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Yuliandri. 2013. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Yuswalina dan Kun Budianto. 2016. *Hukum Tata Negara di Indonesia*. Malang: Setera Press.

B. Jurnal

- Ali Marwan, “Kegentingan yang Memaksa dalam Pembentukan Perppu”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 14 No. 01, 2017.
- , “Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13, No. 02 - Juni 2016.
- Almanar, Husni Jalil & M. Nur Rasyid, “Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 3, No. 2, Mei 2015.
- Andi Safriani, “Mahkamah Konstitusi di Beberapa Negara Perspektif Perbandingan Hukum”, *Jurnal Al-Qadau*, Peradilan dan Hukum Keluarga Islam, Volume 6 Nomor 1 Juni 2019.
- Dedy Nursamsi, “Kerangka Cita Hukum (*Recht Idee*) Bangsa Sebagai Dasar Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang”, *Jurnal Cita Hukum*, Vol I, No. 1 Juni 2014.
- Djoko Imbawani, “Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Media Hukum*, Vol. 21, No. 1, 2014.

- I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, “Formulasi Legislative Drafting yang Ideal dalam Rangka Mewujudkan Negara Hukum yang Demokratis dan Menjunjung Nilai-Nilai Lingkungan”, *Ius Quia Iustum*, No. 3 Vol. 22, Juli 2015.
- Ika Kurniawati dan Lusi Liany, “Kewenangan Mahkamah Konstitusi Sebagai Legistator Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945”, *ADIL; Jurnal Hukum*, Vol. 10, No. 1, 2019.
- Janpatar Simamora “Multitafsir Pengertian Ihwal Kegentingan Yang Memaksa Dalam Penerbitan Perppu”, *Mimbar Hukum*, Vol. 22, No. 1, Februari 2010.
- Maruarar Siahaan, “Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-undangan Negara Kita: Masalah dan Tantangan”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 4, 2010.
- Muhammad Fadli, “Pembentukan Undang-Undang Yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 15, No. 1, 2018.
- Ni’matul Huda, “Pengujian Perpu oleh Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 7 Nomor 5, Oktober 2010.
- Reza Fikri Febriansyah, “Eksistensi dan Prospek Pengaturan Perppu Dalam Sistem Norma Hukum Negara Republik Indonesia”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 6, No. 4 - Desember 2009.
- Ronald Mawuntu, “Eksistensi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Sistem Norma Hukum Indonesia”, *Jurnal Hukum Unsrat*, Vol. XIX, No. 5, Oktober – Desember 2011.
- Tigor Einstein, “Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Perspektif Ilmu Perundang-Undangan”, *SALAM; Jurnal Sosial & Budaya Syar-I*, Vol. 7, No. 7, (2020).
- Virto Silaban dan Kosariza, “Kedudukan Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, *Journal Of Constitutional Law*, Vol. 1, No. 1, (2021).

C. Internet

- Jimly Asshodiqie, “Dua Tipe Perpu, Pembentukan dan Pencabutannya”, melalui https://www.academia.edu/42854447/Tipe_PERPU_Bentuk_and_Cabut, diakses pada tanggal 14 Juli 2022, Pukul 20.10 Wib.

Saldi Isra, “Dewan Perwakilan Daerah : Antara Keterbatasan Dan Akuntabilitas”, melalui <http://www.saldiisra.web.id>, diakses pada tanggal 14 Juli 2022, Pukul 10.20 Wib.

-----, “Eksistensi Perpu dalam Sistem Perundang-Undangan”, melalui http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=1273:eksistensi-perppu-dalam-sistem-perundang-undangan-di-indonesia&catid=54&Itemid=130, diakses pada tanggal 14 Juli 2022, Pukul 20.10 Wib.

D. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undang.