

PROBLEMATIKA KEDUDUKAN PENGUJIAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG PADA MAHKAMAH KONSTITUSI

Taufikurrahman Upik, Institut Agama Islam Negeri Madura,
e-mail: upik@iainmadura.ac.id

doi: <https://doi.org/10.24843/KS.2024.v13.i01.p09>

ABSTRAK

Tujuan penelitian ini yaitu untuk menganalisis problem yang terjadi dalam Pengujian PERPPU baik dari sisi kewenangan melakukan pengujian dan problem teknis atau hukum acara dalam pengujian. Dengan penelitian ini, diharapkan akan memberikan gambaran mengenai letak problem tersebut sehingga akan melahirkan kepastian hukum. Penelitian ini menggunakan penelitian hukum dengan jenis deskriptif kualitatif dengan pendekatan Perundang-undangan, pendekatan konsep dan pendekatan kasus. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa PERPPU dapat dilakukan permohonan pengujian sebagai beberapa perkara yang telah diperiksa oleh mahkamah konstitusi walau juga tidak ada ketentuan secara eksplisit mengenai hal tersebut hanya berdasar penemuan hukum sebagaimana pertimbangan hukum dalam putusan perkara nomor 138/PUU-VII/2009. Putusan tersebut terdapat perbedaan pendapat dengan alasan bahwa mahkamah tidak memiliki wewenang untuk melakukan pengujian atas permohonan pengujian PERPPU karena jenis peraturan berupa Peraturan Pemerintah. Dengan diterimanya permohonan pengujian PERPPU pada mahkamah konstitusi, hal tersebut menjadi yurisprudensi dan menambah kewenangan bagi mahkamah konstitusi. Perkara pengujian PERPPU yang diperiksa oleh mahkamah konstitusi sampai saat ini berjumlah enam belas perkara dari lima jenis PERPPU. Enam belas perkara yang diperiksa, diadili dan diputus dengan amar putusan tidak dapat diterima. Pertimbangan hukum majelis hakim adalah objek permohonan sudah tidak ada karena telah disetujui menjadi UU oleh DPR.

Kata Kunci: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, judicial review, undang-undang

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze the problems that occur in the PERPPU Testing both in terms of the authority to conduct testing and technical problems or procedural law in testing. With this study, it is hoped that it will provide an overview of the location of the problem so that it will create legal certainty. This research uses legal research with qualitative descriptive type with legislation approach, concept approach and case approach. The results of this study indicate that a PERPPU application can be reviewed as several cases have been examined by the constitutional court although there is also no explicit provision regarding this only based on legal findings as legal considerations in the case decision number 138/PUU-VII/2009. There is a difference of opinion in the decision on the grounds that the court does not have the authority to conduct a review of the application for review of the PERPPU because the type of regulation is in the form of a government regulation. With the acceptance of the petition for review of the PERPPU at the Constitutional Court, it becomes jurisprudence and increases the authority of the Constitutional Court. Up to now, there are sixteen cases of PERPPU review that have been examined by the constitutional court. Sixteen cases were examined, tried and decided with an unacceptable verdict. The legal consideration of the panel of judges is that the object of the petition no longer exists because it has been approved as a law by the DPR.

Key Words: Government Regulation in Lieu of Law, judicial review, law

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Sebagai negara hukum sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut dengan UUD 1945) tentu harus menerapkan prinsip-prinsip konstitusionalisme dalam penyelenggaraan negara. Sebagaimana pendapat Jimly Asshiddiqie bahwa hukum harus menjadi panglima dalam kehidupan bernegara¹. Penerapan konsep supremasi hukum tersebut terwujud dengan pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut dengan UU 12/2011) yang menjabarkan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dari yang tertinggi hingga terendah yang termaktub dalam Pasal 7 UU 12/2011 yaitu UUD, TAP MPR, UU/PERPPU, PP, PRERPRES, PERDA Provinsi, PERDA Kab/Kota.

Sesuai kewenangannya, peraturan tersebut dapat ditetapkan oleh Lembaga negara atau pejabat yang berwenang guna mewujudkan program kerja, tujuan negara, dan jaminan hak asasi manusia. Ketujuh peraturan tersebut disusun secara hierarkis dengan asas *lex superiori derogate legi in priori* bahwa aturan yang paling tinggi akan mengesampingkan hukum yang berada di bawahnya. Sehingga dalam penetapan peraturan, Lembaga negara atau pejabat yang berwenang harus menyusun peraturan dengan memperhatikan peraturan di atasnya supaya terjadi sinkronisasi.

Tabel 1. PERPPU Tiap Periode Presiden

No	Presiden	Jumlah PERPPU
1	Soekarno	144
2	Soeharto	8
3	BJ. Habibie	2
4	Abdurrahman Wahid	4
5	Megawati Soekarno Putri	4
6	Susilo Bambang Yudhoyono	19
7	Joko Widodo	9

Pada table di atas dapat menjadi gambaran bahwa PERPPU dapat menjadi sarana untuk membentuk hukum yang memiliki kedudukan dan muatan materi sejajar dengan undang-undang dengan pembentukan secara sepihak oleh Presiden walau dengan syarat tertentu (Pasal 11 UU 12/2011). Khusus pada pembentukan PERPPU (Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang), peraturan tersebut dibentuk oleh Presiden dengan alasan kegentingan yang memaksa (Pasal 22 UUD 1945). Makna kegentingan yang memaksa menurut peraturan perundang-undangan, belum diberikan penjelasan mengenai maksud dari kegentingan yang memaksa. Menurut Muh Yamin sebagaimana dikutip oleh Fitra Arsil bahwa pembentukan PERPPU merupakan kebijaksanaan Presiden tentang ada atau tidaknya ancaman darurat². Dengan terbentuknya PERPPU tentu melahirkan hukum baru yang artinya

¹ Jimly Asshiddiqie, "Gagasan Negara Hukum Indonesia," *Makalah* ([Http://Www. Jimly. Com/Makalah/Namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia. Pdf](http://www.jimly.com/Makalah/Namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.Pdf)). Diakses Pada Hari Rabu 13 (2014), http://www.jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf.

² Mahkamah Konstitusi, "Risalah Sidang Perkara 40, 41, 46, 50/PUU-XXI/2023 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah

menjadi dasar hukum bagi pemerintah dalam menerapkan sesuai isinya. Penerapan hukum ini tentu akan berdampak pada hak konstitusionalitas masyarakat yang dimungkinkan akan dirugikan atas terbitnya PERPPU.

Kegentingan memaksa menurut para Bagir Mannan dicirikan dengan 2 (dua) hal yaitu (1) adanya krisis, dan (2) adanya kemendesakan. Krisis yang dimaksudkan yaitu terdapat gangguan yang menimbulkan kegentingan dan bersifat mendesak. Sedangkan maksud kemendesakan yaitu terdapat gangguan nyata yang secara nalar perlu segera dilakukan tindakan³. Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie, kegentingan yang memaksa yaitu (a) *reasonable necessity*; (b) *limited time*; dan (c) *beyond reasonable doubt*⁴. Inti yang diuraikan Jimly tidak jauh berbeda dengan dimaksudkan oleh Bagir Mannan yaitu Adanya kebutuhan mendesak, waktu yang tersedia terbatas, dan adanya gangguan yang mengancam keselamatan bangsa dan negara.

Berangkat dari Pasal 22 (2) UUD 1945 bahwa setiap PERPPU harus diajukan ke DPR untuk mendapatkan persetujuan untuk ditetapkan menjadi undang-undang atau harus dicabut sebagaimana Pasal 22 (3) UUD 1945. Hal ini artinya, masa keberlakuan PERPPU sangatlah terbatas karena memang dibentuk dengan alasan kegentingan yang memaksa. Pengajuan PERPPU ke DPR dapat dimaknai pula bahwa DPR berwenang melakukan pengujian terhadap PERPPU khususnya mengenai muatan materinya. Kewenangan pengujian oleh DPR ini tentu memiliki dasar atributifnya pada UUD 1945. Di mana, menurut Philipus M. Hadjon bahwa kewenangan yang paling kuat adalah kewenangan yang diperoleh berdasarkan ketentuan dari peraturan perundang-undangan⁵.

Pada sisi lain, Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga negara salah satu cabang kekuasaan yudikatif, diberikan wewenang secara atributif oleh UUD 1945 sebagaimana Pasal 24C (1) bahwa berwenang melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD. Pengujian tersebut dilakukan baik secara materiil maupun formil. Pengujian materiil maksudnya adalah berkenaan dengan isinya yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi⁶. Sedangkan pengujian formil adalah pengujian mengenai prosedur pembuatan peraturan perundang-undangan⁷.

Mahkamah Konstitusi melalui permohonan pengujian pada perkara 138/PUU-VIII/2009 tentang pengujian PERPPU Nomor 4 Tahun 2009 tentang perubahan atas undang-undang nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi telah melakukan pengujian terhadap PERPPU tersebut. Putusan dari perkara tersebut menetapkan bahwa MK menyatakan berwenang melakukan pengujian terhadap PERPPU. Kewenangan pengujian PERPPU memang tidak diamanatkan dalam konstitusi, tetapi kewenangan tersebut diperoleh melalui suatu penafsiran/interpretasi.

Semenjak dari perkara 138/2009, banyak perkara pengujian PERPPU yang diajukan ke MK. Setidaknya sudah terdapat 27 permohonan pengujian dari 16

Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar " (Jakarta, 2023).

³ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan* (Yogyakarta: Gama Media, 1999).

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: Rajawali Press, 2007).

⁵ Philipus M Hadjon, "Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih," *Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994*.

⁶ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu* (Jakarta: Rajawali Press, 2010).

⁷ Harun Alrasyid, "Hak Menguji Dalam Teori Dan Praktek," *Jurnal Konstitusi* I, no. 1 (2004).

PERPPU. Dari perkara yang diajukan tersebut, tidak ada sama sekali permohonan yang dinyatakan dikabulkan, melainkan tidak dapat diterima dengan salah satu alasannya yaitu pokok permohonan telah kehilangan objek pengujian sehubungan telah ditetapkan menjadi UU oleh DPR. Hilangnya objek pengujian dapat dilihat pada putusan perkara 91/PUU-XI/2013 tentang Pengujian PERPPU Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Persoalannya adalah telah terjadi problem teknis dalam pengujian PERPPU oleh MK, di mana penetapan PERPPU menjadi undang-undang oleh DPR menghilangkan objek *judicial review* pada MK. Padahal secara substansial muatan materi PERPPU dengan UU tersebut adalah sejajar. Jika memang dengan ditetapkannya menjadi UU menghilangkan objek *judicial review* pada MK, semestinya PERPPU tersebut tidak dapat dilakukan pengujian oleh MK karena kondisi pengujian PERPPU masih bergantung pada kedudukan hukum Lembaga negara lainnya.

1.2. Rumusan Masalah

Mengamati kondisi faktual dalam latar belakang di atas, pada bagian ini dapat dirumuskan beberapa masalah, yaitu:

- a. Bagaimana kedudukan PERPPU sebagai objek pengujian dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia?
- b. Bagaimana kedudukan pengujian PERPPU pada MK setelah ditetapkan menjadi UU oleh DPR?

1.3. Tujuan Penulisan

Tujuan penelitian yaitu untuk menganalisis kedudukan PERPPU sebagai objek *judicial review* yang berlaku di Indonesia dan melakukan analisis kedudukan PERPPU yang sedang dilakukan *judicial review* pada MK disaat yang bersamaan ditetapkan menjadi undang-undang oleh DPR. Dengan penelitian ini akan diperoleh gambaran kedudukan PERPPU sebagai objek pengujian oleh dua lembaga sekaligus yaitu legislatif dan yudikatif.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini termasuk penelitian hukum. Dinamakan penelitian hukum karena objek penelitiannya berkaitan dengan hukum⁸. Jenis penelitian yang dipergunakan yaitu yuridis normatif. Sedangkan pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*concept approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Sumber bahan hukum primer diperoleh melalui yaitu UUD 1945, UU 12/2011, UU 48/2009 dan Putusan MK 138/2009, Putusan MK 91/2013.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Kedudukan PERPPU sebagai objek pengujian dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia

Dalam negara hukum, pembentukan hukum merupakan sarana dalam mengatur kekuasaan negara dalam penyelenggaraan negara. Sehingga hukum menjadi

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revi (Jakarta: Prenada Media Group, 2016).

dasar kekuasaan dan segala sesuatunya berada di bawah hukum⁹. Maka Lembaga negara yang diberi wewenang untuk membentuk hukum sesuai dengan ruang lingkupnya.

Pembentukan hukum tentu akan melahirkan norma yang berisi perintah, larangan, izin, dan/atau pembebasan¹⁰. Norma tersebut ketika telah ditetapkan dalam bentuk produk hukum akan berlaku mengikat secara umum sebagaimana materi muatan yang terkandung di dalamnya. Keabsahan pengaturan norma tersebut sangat bergantung pula pada sisi formil dari produk hukum karena setiap bentuk hukum (formil) memiliki muatan materi yang berbeda.

Sebagai implementasi negara hukum di Indonesia sebagaimana Pasal 1 (3) UUD 1945, mengedepankan hukum dalam penyelenggaraan negara merupakan hal mutlak dengan menganut prinsip-prinsip konstitusionalisme. Produk yang telah ditetapkan sebagaimana jenisnya (Pasal 7 UU 12/2011) memungkinkan sekali dalam pembentukannya akan melahirkan suatu produk yang bertentangan dengan asas dan landasan pembentukan hukum yang baik sebagaimana ditentukan Pasal 5 UU 12/2011 misalnya bertentangan dengan hierarki yang lebih tinggi¹¹. Dalam rangka sinkronisasi tersebut, pada perubahan keempat UUD 1945 tahun 2002 dibentuk suatu kewenangan lembaga yudikatif yang salah wewenangnya adalah melakukan pengujian peraturan perundang-undangan dari undang-undang ke bawah terhadap peraturan di atasnya.

Pengujian (*toetsingrecht*) pada dasarnya adalah kewenangan untuk menguji. Menguji suatu peraturan yang jenjangnya berada dibawahnya terhadap peraturan di atasnya¹². Kewenangan pengujian tersebut tentu harus melihat pada konstitusi yang mengaturnya. Tetapi pengujian suatu peraturan biasanya tidak lepas dari lembaga yudikatif. Apabila lembaga yudikatif yang diberi kewenangan untuk melakukan pengujian suatu peraturan maka disebut dengan *judicial review*¹³.

Pengaturan pengujian pada UUD 1945 dapat dilihat pada Pasal 24 UUD 1945 bahwa kekuasaan kehakiman (yudikatif) di Indonesia diselenggarakan oleh dua institusi negara yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi (MK). Pasal 24A (1) dan Pasal 24C (1) UUD 1945 yaitu kewenangan MA untuk melakukan pengujian di bawah undang-undang terhadap undang-undang dan kewenangan MK untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar.

Namun jika berangkat dari jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia (Pasal 7 UU 12/2011), terdapat suatu jenis peraturan yang tidak secara tegas dinyatakan sebagai produk hukum yang dapat dilakukan pengujian yaitu Ketetapan MPR (TAP MPR) dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU). TAP MPR merupakan jenis peraturan yang berada diantara UUD dan UU. Sedangkan PERPPU merupakan jenis peraturan yang sejajar dengan UU.

PERPPU sendiri merupakan peraturan pemerintah yang ditetapkan oleh Presiden arena alasan kegentingan yang memaksa (Pasal 22 (1) UUD 1945). Makna kegentingan memaksa menurut Putusan MK nomor 138/2009 *juncto* Putusan MK nomor 54/2023 adalah (1) adanya kebutuhan mendesak, (2) terjadi kekosongan

⁹ Ali Marwan Hsb, *Konsep Judicial Review Dan Perkembangannya Di Berbagai Negara* (Malang: Setara Press, 2017).

¹⁰ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar Dan Pembentukannya* (Yogyakarta: Kanisius, 1998).

¹¹ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni* (Bandung: Nusamedia, 2008).

¹² Sri Soemantri Martosoewignjo, *Prosedur Dan Sisten Perubahan Konstitusi* (Bandung: Alumni, 1987), 8.

¹³ Bagir Mannan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia* (Jakarta: Indo Hill Co, 1992), 93.

hukum, (3) prosedur yang biasa membutuhkan waktu lama, dan (4) DPR sedang tidak bersidang. Presiden dalam menetapkan PERPPU, sekalipun merupakan kewenangan subjektif harus memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan tersebut. Sekalipun persyaratan tersebut bukan amanat peraturan melainkan putusan lembaga peradilan.

Dengan kondisi tersebut di atas, PERPPU yang digunakan karena alasan mendesak diharuskan mendapatkan persetujuan DPR untuk dapat ditetapkan menjadi undang-undang (Pasal 22 (2) UUD 1945). Maka keberlakuan PERPPU sesuai persyaratan pembentukannya memang memiliki rentang waktu yang amat pendek, karena sesegera mungkin harus dilakukan pembahasan di DPR untuk ditetapkan menjadi undang-undang jika disetujui oleh DPR atau harus dicabut jika DPR tidak setuju (Pasal 22 (3) UUD 1945). Mekanisme ini sesungguhnya termasuk bagian dari pengujian yang dilakukan oleh lembaga legislatif terhadap suatu produk hukum yang biasa disebut dengan *legislative review/political review*.

Pengujian pada dasarnya dilaksanakan dalam rangka menjaga nilai-nilai yang terkandung dalam suatu aturan tidak menyimpang dari aturan yang ada di atasnya atau konstitusi. Apabila suatu aturan sudah bertentangan dengan aturan yang ada di atasnya, maka aturan tersebut tinggal sebatas kata-kata saja sehingga tidak ada artinya sama sekali¹⁴.

Maka berkaitan dengan pengujian peraturan pada dasarnya menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia setidaknya dilakukan oleh 2 lembaga negara yaitu yudikatif dan legislatif. Pengujian yang diberikan pada institusi tersebut sebagai kewenangan atributif sehingga dapat menegakkan paham negara hukum dalam wujud konstitusionalisme. Fungsi pengujian tersebut dilakukan dengan tujuan melindungi konstitusi sebagai hukum tertinggi dan menjaga konsistensi system hierarki norma hukum¹⁵.

Berkaitan dengan kewenangan pengujian tersebut, perlu dipahami dulu mengenai dasar kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing institusi negara dan objek pengujiannya. Kewenangan sendiri menurut Prajudi artinya kekuasaan untuk melakukan tindakan hukum publik¹⁶. Karena kewenangan itu berkenaan dengan hukum publik, maka kewenangan tersebut harus diperoleh melalui sumber kewenangan yang benar.

Menurut Indroharto, kewenangan itu dapat diperoleh secara atribusi atau delegasi¹⁷. Indroharto begitupun Ridwan menerangkan bahwa kewenangan atribusi diperoleh karena ketentuan peraturan perundang-undangan atau perintah dari peraturan. Sedangkan delegasi merupakan kewenangan yang diperoleh karena pelimpahan dari badan/Lembaga yang memperoleh kewenangannya secara atribusi¹⁸.

Pentingnya melihat sumber kewenangan pengujian pada peraturan perundang-undangan supaya tidak terjadi penyalahgunaan wewenang yang berakibat pada merugikan hak seseorang apalagi dilakukan oleh institusi negara. Kewenangan pengujian ini akan melahirkan suatu produk hukum, di mana produknya akan berupa

¹⁴ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003).

¹⁵ Benny K Harman, *Mempertimbangkan Mahkamah Konstitusi; Sejarah Pemikiran Pengujian UU Terhadap UUD* (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2013).

¹⁶ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981), 29.

¹⁷ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Pustaka Harapan, 1993), 90.

¹⁸ H R Ridwan, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008), 74-75.

menguatkan atau menganulir suatu norma pada peraturan perundang-undangan. Maka kewenangan tersebut harus diperoleh dengan baik secara atribusi atau delegasi.

Pembentukan kewenangan atribusi ditetapkan oleh pembentuk undang-undang itu sendiri. Dalam konteks negara Indonesia, pembentuk peraturan perundang-undangan yaitu untuk jenis UUD dan TAP MPR dibuat oleh MPR, UU dibentuk oleh DPR dan Presiden, PERPPU, PP, dan Perpres dibentuk Presiden. Para pembentuk peraturan tersebut harus menentukan suatu kewenangan yang akan diberikan pada suatu institusi. Kewenangan yang diberikan tersebut nantinya akan menjadi kewenangan atribusi.

Guna meninjau adanya suatu produk hukum yang diduga bertentangan dengan norma hukum di atasnya, maka UUD 1945 sendiri telah menetapkan mekanisme peninjauan sebagai sarana kontrol antar lembaga negara. Pengujian UU terhadap UUD dilakukan oleh MK (Pasal 24C (1) UUD 1945, pengujian di bawah UU terhadap UU dilakukan oleh MA (Pasal 24A (1) UUD 1945. Pengujian yang dilakukan oleh MA dan MK ini dilakukan baik pada aspek materiil ataupun pada aspek formil. Aspek pengujian materiil adalah pengujian terhadap muatan materi atau substansi dari peraturan tersebut, sedangkan pengujian formil adalah pengujian terhadap pembentukan dari peraturan tersebut¹⁹. Sedangkan menurut Retno, pengujian materiil merupakan pengujian undang-undang sebagai produk, sedangkan pengujian formil adalah pengujian proses pembentukan dari undang-undang²⁰.

Mekanisme pengujian yang dilakukan oleh MA dan MK tersebut merupakan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 langsung sehingga kewenangan ini termasuk kewenangan atributif apalagi diatur dalam bentuk *staatsfundamentalnorm*. Kewenangan tersebut tentu secara gramatikal telah mutlak dilakukan dan diberikan pada MA dan MK.

Sedangkan pada produk hukum PERPPU, kewenangan pengujian dilakukan oleh DPR. Di mana, DPR merupakan pemilik kewenangan kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20 UUD 1945). Pengujian DPR sifatnya lebih kepada sisi formil dari PERPPU, menyetujui atau tidak ditetapkan menjadi undang-undang (Pasal 22 (2) UUD 1945). Pemberian persetujuan tersebut harus dilakukan oleh DPR pada persidangan berikutnya setelah penetapan PERPPU oleh Presiden.

Secara normatif, pengujian jenis-jenis peraturan tersebut telah diatur dalam konstitusi. Pelaksanaan pengujian telah memuat konsep pemisahan kekuasaan sebagaimana Trias Politika yang dibangun oleh Montesquei²¹. Lebih lanjut kata Adnan Buyung Nasution bahwa *judicial review* atau *legislative review* merupakan bentuk pengawasan sebagai bentuk penerapan prinsip checks and balances antar organ kekuasaan negara²².

Pengujian peraturan perundang-undangan merupakan perwujudan konsep konsistensi norma dari jenjang hierarki tertinggi hingga terendah. Adanya pengujian dari unsur lembaga lain supaya suatu kekuasaan itu tidak terlalu dominatif dalam penyelenggaraan kekuasaan negara karena Indonesia telah menetapkan sebagai

¹⁹ Mannan, *Dasar-Dasar Perundang-Undang Indonesia*.

²⁰ Retno Ambarsari, "Hukum Acara Dalam Pengujian Undang-Undang Di Indonesia," *Jurnal Ilmiah Indonesia* 2, no. 5 (2022): 607-13.

²¹ Machmud Aziz, "Pengujian Peraturan Perundang-Undang Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undang Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 7, no. 5 (2010): 121.

²² Adnan Buyung Nasution, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme; Hukum Dan Peradilan* (Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2007), 27.

negara yang menerapkan prinsip-prinsip saling mengontrol dan keseimbangan antar lembaga lainnya.

3.2. Kedudukan pengujian PERPPU pada MK setelah ditetapkan menjadi UU oleh DPR

Seiring perkembangan zaman, kebutuhan perlindungan hukum, kepastian hukum, dan keadilan hukum akan terus diupayakan dan diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari khususnya dalam kehidupan bernegara dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan yang telah dimandatkan pada Lembaga negara atau pejabat yang berwenang yang ditunjuk akan menjadi sarana pembentukan norma yang berlaku mengikat secara umum.

PERPPU merupakan kewenangan atributif Presiden yang ditetapkan karena alasan kegentingan yang memaksa (Pasal 22 (1) UUD 1945). Secara konseptual, alasan kegentingan yang memaksa menurut Jimmy Asshiddiqie setidaknya terdapat 3 alasan yaitu (a) *reasonable necessity*; (b) *limited time*; (c) *beyond reasonable doubt*. Atas dasar kondisi darurat tersebut, Presiden secara subjektif dapat menetapkan PERPPU sebagai dasar legalitasnya.

Pada Pasal 22 (2) UUD 1945 menyatakan bahwa PERPPU tersebut harus diajukan kepada DPR oleh Presiden untuk ditetapkan menjadi UU pada persidangan yang berikut. Jika tidak mendapatkan persetujuan DPR, PERPPU tersebut harus dicabut (Pasal 22 (3) UUD 1945). Demikian lengkapnya muatan materi Pasal 22 UD 1945 sebagai dasar pengaturan PERPPU.

Seiring kebutuhannya, PERPPU terus bermunculan dari generasi ke generasi Presiden. Sehingga menjadikan suatu asumsi bahwa penerbitan PERPPU sebagai alat kepentingan penguasa semata. Maka sejak tahun 2009 telah terjadi permohonan pengujian PERPPU terhadap MK untuk pertama kalinya pada penerbitan PERPPU Nomor 4 tahun 2009 tentang KPK. Saat itulah muncul gagasan-gagasan mengenai keberwenangan pengujian oleh MK terkaitnya bisa-tidaknya.

Melalui perkara 138/2009 mengenai MK menyatakan dalam pertimbangan hukum bahwa MK berwenang melakukan pengujian PERPPU dengan alasan-alasan yaitu (a) PERPPU secara peraturan perundangan-undangan yaitu TAP MPR III/2000 dan UU 10/2004 menyatakan bahwa PERPPU sejajar dengan UU baik hierarkinya maupun muatan materinya; (b) adanya PERPPU melahirkan norma baru yang dapat merugikan hak konstitusional masyarakat; (c) proses pengujian PERPPU di DPR pada persidangan yang berikut tidak memiliki kepastian sehingga cenderung memakan waktu lama.

Keputusan MK mendapat tanggapan berbeda dari Ni'matul Huda karena MK dianggap telah melakukan tugas diluar kewenangan yang telah ditetapkan oleh UUD 1945 yaitu Pasal 24C dan UU 24/2003 tentang MK. Di mana, dalam UU MK, MK hanya berwenang melakukan pengujian UU terhadap UUD 1945²³. Menurutnya, MK tidak berwenang melakukan pengujian PERPPU karena PERPPU merupakan kewenangan *political review*. Namun asas putusan MK yang berlaku mengikat, maka putusan MK tersebut tentang pengujian PERPPU tetap dinyatakan sah dan berlaku layaknya undang-undang²⁴.

²³ Ni'matul Huda, "Pengujian Perppu Oleh Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 7, no. 5 (2010), <https://www.neliti.com/publications/107923/pengujian-perppu-oleh-mahkamah-konstitusi>.

²⁴ Mardian Wibowo, *Asas-Asas Pengujian Undang-Undang* (Depok: Rajawali Press, 2020), 166.

Jika dilihat dari *ratio decidendi* pada putusan MK 138/2009 bahwa berkenaan kewenangan pengujian PERPPU berdasar pada interpretasi pada kedudukan PERPPU yang sejajar dengan UU. Interpretasi tersebut tidak lagi hanya sebatas interpretasi gramatikal. Di mana, dalam interpretasi gramatikal, interpretasi hanya sebatas pada makna dasar dari aturan. Jika mengacu pada gramatikal tentunya MK tetap tidak dapat melakukan pengujian. Karena interpretasi yang dipergunakan adalah interpretasi sosiologis teleologis, berdasarkan kebutuhan Masyarakat akan perkembangan hukum, MK menyatakan berwenang melakukan pengujian PERPPU.

Penggunaan interpretasi dalam penyelenggaraan negara tentu sangat problematic karena menimbulkan ketidakpastian hukum. Dalam konsep negara hukum, dasar kekuasaan negara sangat bergantung sekali pada norma-norma hukum yang telah ada terutama pada kewenangan institusi negara setidaknya harus diatur dalam konstitusi.

Penggunaan interpretasi dalam suatu kewenangan yang sangat fundamental dalam kekuasaan negara akan melahirkan problematik. Problematika interpretasi sendiri yaitu penggunaan interpretasi dalam pengujian akan melahirkan ketidakpastian hukum bagi Masyarakat. Ketidakpastian hukum itu akan terjadi saat nanti MK melakukan aktivitas pengujian lainnya yang bisa mengubah interpretasi sebelumnya. Penggunaan interpretasi yang saat ini dilakukan, suatu saat nanti akan bisa diubah atau dihilangkan seiring kebutuhan pada masa mendatang.

Problematika lainnya yaitu penggunaan interpretasi tersebut membentur asas-asas konstitusionalisme. MK sebagai penjaga konstitusi sendiri telah melanggar paham konstitusionalisme karena konstitusi yang telah menjadi dasar utama dalam penyelenggaraan kekuasaan negara tidak menjadi pijakan dalam pelaksanaan fungsi kekuasaan negara oleh organ-organ negara. Soetandyo menyatakan bahwa ide konstitusionalisme merujuk pada 2 esensi di mana salah satunya yaitu kewibawaan hukum secara universal membatasi kekuasaan negara²⁵.

Terbukanya pengujian PERPPU pada MK memberikan harapan baru bagi pencari keadilan supaya dapat memberikan perlindungan hukum. Putusan 138/2009 menjadi pintu adanya pengujian PERPPU berikutnya hingga saat ini telah memberikan beberapa masukan bagi perbaikan pembentukan hukum ke depan. Beberapa hal penting yang tercantum dalam putusan MK berkaitan dengan pengujian PERPPU yaitu mengenai makna kegentingan yang memaksa harus memenuhi 4 syarat yaitu (a) adanya kebutuhan mendesak, (b) undang-undang yang ada belum memadai, (c) waktu yang tersedia tidak memadai, dan syarat keempat diperoleh dari putusan perkara 54/2023 yaitu (d) DPR sedang tidak bersidang.

Adapun perbaikan penerbitan PERPPU pada masa mendatang harus dilakukan yaitu mengenai pemaknaan persidangan yang berikut sebagaimana ketentuan dalam Pasal 22 (2) UUD 1945. Adanya kewenangan MK yang menyatakan dapat melakukan pengujian PERPPU, salah satu yang menjadi dasar pertimbangan adalah masa persidangan DPR yang tidak kunjung jelas dapat memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan atas PERPPU yang diterbitkan Presiden (Pasal 22 (3) UUD 1945). Pemaknaan persidangan yang berikut mendapat penjelasan konkrit dalam pertimbangan hukum MK pada perkara 43/2020 dalam perkara pengujian UU No 2 tahun 2020 tentang penetapan PERPPU No 1 tahun 2020 tentang kebijakan keuangan negara dan stabilitas system keuangan untuk penanganan

²⁵ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum; Paradigma; Metode Dan Dinamika Masalahnya* (Jakarta: ELSAM dan HuMA, 2003).

pandemi corona virus disease (Covid-19). Makna persidangan yang berikut menurut MK adalah pengajuan dan pemberian persetujuan penetapan PERPPU menjadi UU harus dilakukan pada persidangan pertama setelah PERPPU ditetapkan oleh Presiden.

Disamping telah menimbulkan problem yuridis pada sisi kewenangan pengujian PERPPU oleh MK, pengujian PERPPU pada MK juga telah melahirkan problem teknis. Problem teknis yang terjadi pada pengujian PERPPU di MK yaitu saat pengujian sedang berlangsung di MK, PERPPU tersebut juga sedang dilakukan pembahasan guna pemberian persetujuan atau tidak memberikan persetujuan pada DPR.

Pemberian persetujuan pada DPR berlangsung dengan sangat cepat sehingga harus segera diputuskan dalam rapat paripurna apakah disetujui atau tidak menjadi UU. Di antara PERPPU yang diajukan dan dilakukan pembahasan pada DPR, semua PERPPU disetujui untuk ditetapkan menjadi UU. Akibat penetapan menjadi UU oleh DPR, berdampak pada eksistensi pengujian PERPPU di MK.

Pada Putusan MK Perkara 91/2013 tentang pengujian PERPPU No 1 tahun 2013 tentang perubahan UU 24/2003 tentang MK muncul amar putusan bahwa pemohon kehilangan objek pengujian. Hilangnya objek pengujian MK ini disebabkan DPR telah lebih dahulu menetapkan PERPPU menjadi UU. Hilangnya objek ini tentu akan menghilangkan substansi dari pengujian tersebut baik pengujian formil ataupun materiil. Sama dengan yang ditegaskan oleh Maria Farida bahwa DPR selalu menyetujui terhadap PERPPU yang ditetapkan Presiden²⁶.

Adanya peristiwa tersebut tidak lepas karena faktor pertentangan kewenangan pada institusi negara tersebut. Penetapan PERPPU menjadi UU oleh DPR tidak lain merupakan manifestasi dari kewenangan *political review* sebagaimana Pasal 22 (2) UUD 1945. Atas kewenangan tersebut, tentu menjadi tanggungjawab DPR untuk menetapkan suatu PERPPU menjadi UU sekalipun hal itu sedang dilakukan pengujian oleh MK. Lemahnya kekuasaan pada MK yang sangat bergantung pada hasil penetapan pada DPR karena kewenangan MK sendiri tidak lain bersumber dari interpretasi belaka.

Berlangsungnya pengujian MK dapat berjalan sebagaimana layaknya pengujian UU apabila proses penetapan PERPPU di DPR tidak berjalan cepat sehingga pengujian pada MK berlangsung lebih cepat. Bergantungnya pengujian PERPPU oleh MK pada DPR sangat tidak baik menurut konsep negara hukum. Menurut Jimly bahwa hukum harus dijadikan panglima dalam kehidupan bernegara, bukan politik ataupun ekonomi²⁷. Lebih tegas menurut Sirajuddin dan Winardi bahwa negara hukum memiliki unsur adanya kepastian hukum yang terdiri bahwa tindakan penguasa sedemikian rupa harus diatur dan warga dapat mengetahui apa yang diharapkan²⁸.

Beranjak dari pendapat Sirajuddin dan Winardi tersebut, adanya problem pada pengujian PERPPU oleh MK yang menyatakan kehilangan objek tidak lain karena belum ada dasar legalitasnya pada peraturan-perundang-undangan mengenai kewenangan pengujian tersebut. Apabila kewenangan pengujian tersebut sudah ada

²⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan I*, Edisi Revi (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 192-93.

²⁷ Asshiddiqie, "Gagasan Negara Hukum Indonesia."

²⁸ Sirajuddin and Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia* (Malang: Setara Press, 2015).

kepastian hukum pada peraturan berdasarkan konsep negara hukum, tidak dapat diabaikan atau dipengaruhi oleh lembaga atau orang manapun.

Putusan dengan amar kehilangan objek tentu akan merugikan bagi masyarakat atau khususnya para pemohon karena perjuangan mencari keadilannya terhenti sehubungan ada mekanisme politik yang terjadi pada DPR²⁹. Maka pengaturan kewenangan dan teknis pengujian pada MK perlu dilakukan perbaikan pada hukum acara MK supaya permohonan pengujian tidak hilang harapan dalam mengajukan pengujian PERPPU. Hukum acara MK perlu mengatur mekanisme pengujian yang memberikan kepastian hukum bagi Masyarakat supaya Masyarakat tahu tindakan apa yang harus dilakukan ketika melakukan permohonan pengujian.

4. KESIMPULAN

Secara yuridis pengujian PERPPU dapat dilakukan oleh 2 (dua) institusi negara yaitu DPR dan MK. Pelaksanaan pengujian oleh DPR berdasarkan pada Pasal 22 (2) UUD 1945. Pelaksanaan pengujian oleh DPR sebagai sarana kontrol terhadap tindakan Presiden dalam menetapkan PERPPU karena alasan kepentingan yang memaksa. Kewenangan DPR dalam melakukan pengujian PERPPU (*political review*) merupakan kewenangan atributif yang telah dimandatkan pada konstitusi. PERPPU yang ditetapkan Presiden, dalam waktu yang singkat harus segera diajukan kepada DPR untuk dilakukan pembahasan guna pemberian persetujuan atau tidak memberikan persetujuan atas PERPPU yang ditetapkan Presiden. Pembahasan PERPPU pada DPR harus segera diajukan oleh Presiden kepada DPR pada masa sidang berikutnya setelah PERPPU ditetapkan oleh Presiden. Sedangkan Pengujian pada MK dilaksanakan berdasarkan putusan pengujian PERPPU sebagaimana kasus 138/2009. Kewenangan pengujian MK diperoleh melalui suatu interpretasi pada perkara tersebut sehingga MK menyatakan berwenang melakukan pengujian PERPPU.

Pengujian PERPPU pada MK selalu bersamaan dengan pengujian PERPPU pada DPR. DPR dalam pembahasan PERPPU selalu memberikan persetujuan pada PERPPU untuk ditetapkan menjadi UU. Penetapan PERPPU menjadi UU pada DPR berdampak pada pengujian PERPPU oleh MK. Dalam putusan 91/2013 dan perkara lainnya, MK selalu menyatakan bahwa objek pengujian PERPPU pada MK selalu kehilangan objek pengujian yang disebabkan DPR telah lebih dahulu menetapkan PERPPU menjadi UU.

Pengujian PERPPU pada MK dengan putusan kehilangan objek pengujian menyebabkan ketidakpastian hukum dalam pengujian PERPPU oleh MK karena kedudukan pengujian PERPPU pada MK bergantung pada proses pelaksanaan *political review* di DPR. Penyebab peristiwa tersebut karena kewenangan pengujian pada MK tidak didasarkan pada kewenangan atributif konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

- Alrasyid, Harun. "Hak Menguji Dalam Teori Dan Praktek." *Jurnal Konstitusi* I, no. 1 (2004).
- Ambarsari, Retno. "Hukum Acara Dalam Pengujian Undang-Undang Di Indonesia." *Jurnal Ilmiah Indonesia* 2, no. 5 (2022): 607-13.

²⁹ Taufikurrahman Upik, Slamet Suhartono, and Syofyan Hadi, "TECHNICAL PROBLEMS IN THE REVIEWING OF GOVERNMENT REGULATION IN LIEU OF LAW (PERPPU) AT THE CONSTITUTIONAL COURT FROM THE PERSPECTIVE OF LEGAL CERTAINTY," *Iblam Law Review* 4, no. 3 (2024): 8, <https://doi.org/10.52249/ilr.v4i3.414>.

- Asshiddiqie, Jimly. "Gagasan Negara Hukum Indonesia." *Makalah* ([Http://Www. Jimly. Com/Makalah/Namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia. Pdf](http://www.jimly.com/Makalah/Namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.Pdf)). Diakses Pada Hari Rabu 13 (2014). http://www.jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf.
- — —. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Rajawali Press, 2007.
- Atmosudirdjo, Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981.
- Aziz, Machmud. "Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 7, no. 5 (2010).
- Hadjon, Philipus M. "Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih." *Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya*, 1994.
- Harman, Benny K. *Mempertimbangkan Mahkamah Konstitusi; Sejarah Pemikiran Pengujian UU Terhadap UUD*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2013.
- Huda, Ni'matul. "Pengujian Perppu Oleh Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 7, no. 5 (2010). <https://www.neliti.com/publications/107923/pengujian-perppu-oleh-mahkamah-konstitusi>.
- — —. *Politik Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Harapan, 1993.
- Kelsen, Hans. *Teori Hukum Murni*. Bandung: Nusamedia, 2008.
- Mahfud MD, Moh. *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: Rajawali Press, 2010.
- Mahkamah Konstitusi. "Risalah Sidang Perkara 40, 41, 46, 50/PUU-XXI/2023 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar ." Jakarta, 2023.
- Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- Mannan, Bagir. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Indo Hill Co, 1992.
- Martosoewignjo, Sri Soemantri. *Prosedur Dan Sisten Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni, 1987.
- Marwan Hsb, Ali. *Konsep Judicial Review Dan Perkembangannya Di Berbagai Negara*. Malang: Setara Press, 2017.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Edisi Revi. Jakarta: Prenada Media Group, 2016.
- Nasution, Adnan Buyung. *Arus Pemikiran Konstitusionalisme; Hukum Dan Peradilan*. Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2007.
- Ridwan, H R. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008.
- Sirajuddin, and Winardi. *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*. Malang: Setara Press, 2015.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar Dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, 1998.
- — —. *Ilmu Perundang-Undangan I*. Edisi Revi. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Upik, Taufikkurrahman, Slamet Suhartono, and Syofyan Hadi. "TECHNICAL PROBLEMS IN THE REVIEWING OF GOVERNMENT REGULATION IN LIEU OF LAW (PERPPU) AT THE CONSTITUTIONAL COURT FROM THE PERSPECTIVE OF LEGAL CERTAINTY." *Iblam Law Review* 4, no. 3 (2024). <https://doi.org/10.52249/ilr.v4i3.414>.
- Wibowo, Mardian. *Asas-Asas Pengujian Undang-Undang*. Depok: Rajawali Press, 2020.

Wignjosoebroto, Soetandyo. *Hukum; Paradigma; Metode Dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: ELSAM dan HuMA, 2003.

Peraturan Perundangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan

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

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Putusan MK Nomor 91/PUU-XI/2013 tentang Pengujian PERPPU Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Putusan MK 54/2023 54/PUU-XXI/2023 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja

Putusan MK 43/2020 pengujian UU No 2 tahun 2020 tentang penetapan PERPPU No 1 tahun 2020 tentang kebijakan keuangan negara dan stabilitas system keuangan untuk penanganan pandemi corona virus disease (Covid-19)