

**KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI
DALAM MELAKUKAN YUDICIAL REVIEW PADA
PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI
UNDANG-UNDANG¹**

Oleh: Denyaty²

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu untuk mengetahui bagaimana konsep pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 dan bagaimana kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan *Judicial Review* terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang di mana dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan bahwa: 1. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. Pengujian PERPU dilakukan dengan dua (2) cara antara lain: (i) Pengujian Norma dan (ii) Konstitusionalitas Undang-Undang. Dimana pada konsep Pengujian Norma yang dilakukan oleh lembaga peradilan (*judicial review*) yang dilakukan oleh lembaga Yudisial. Konsep Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang adalah pengujian mengenai konstitusionalitas Undang-Undang baik dari segi Formal maupun dari segi materil. 2. Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiamn mempunyai peranan penting dalam usaha menegakkan konstitusi dan prinsip negara hukum sesuai dengan tugas dan wewenangnya sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Kewenangan Mahakamah Konstitusi dalam pengujian PERPU memang tidak diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 secara yuridis, pertimbangan ini digunakan oleh hakim konstitusi untuk menguji PERPU adalah faktor teleologis dan sosiologis karena kebutuhan masyarakat yang terus berkembang. Kata kunci: mahkamah konstitusi; judicial review; peraturan pemerintah pengganti undang-undang;

¹ Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing: Prof. Dr. Ronald J. Mawuntu, SH, MH; Petrus Kanisius Sarkol, SH, M.Hum

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 15071101456

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman, disamping Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan dibawahnya³. Berdasarkan latar belakang sejarah pembentukannya, keberadaan Mahkamah Konstitusi sendiri pada awalnya adalah menjalankan wewenang pengujian undang-undang. Sebagai sebuah lembaga peradilan, Mahkamah Konstitusi memiliki peran strategis dalam mengawal dan menjamin terlaksananya prinsip-prinsip dan norma yang terkandung dalam konstitusi sebagai norma tertinggi penyelenggaraan hidup bernegara.⁴

Dalam praktiknya Mahkamah Konstitusi nyatanya sudah beberapa kali melakukan pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang pengujian PERPU Nomor 4 Tahun 2009⁵ tanggal 8 february 2010 adalah sejarah baru dalm praktik ketatanegaarn kita, karena ternyata Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa dirinya berwenang dalam menguji PERPU tersebut. Meskipun putusannya menyatakan permohonannya tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*) karena alasan para pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan a quo, tetapi setidaknya Mahkamah Konstitusi telah mengatakan keberwenangannya untuk memeriksa, mengadili dan memutus permohonan pengujian PERPU terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana konsep pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 ?
2. Bagaimana kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan *Judicial*

³ Pasal 24 Ayat (2) UUD 1945

⁴ Maruarar Siahaan, Op.Cit., hlm. 7.

⁵ Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 diunduh melalui situs web resmi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia www.mahkamahkonstitusi.go.id pada tanggal 19 januari 2014

Review terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang merupakan salah satu jenis penelitian yang dikenal umum dalam kajian ilmu hukum.

PEMBAHASAN

A. Konsep Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011

PERPU adalah suatu peraturan yang dibentuk oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, dalam arti pembentukannya memerlukan alasan-alasan tertentu, yaitu adanya keadaan mendesak, memaksa atau darurat yang dapat dirumuskan sebagai keadaan yang sukar atau sulit dan tidak disangka-sangka yang memerlukan penanggulangan yang segera. Dalam konsep hierarki yang dimaksud, ⁶Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur bahwa jenis dan hierarki peraturan Perundang-undangan terdiri dari :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi, dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten

Kekuatan hukum dari tujuh jenis peraturan perundang-undangan di atas adalah sesuai dengan hierarkinya masing-masing.⁷ Dalam penjelasannya Pasal 7 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dinyatakan, yang dimaksud dengan "hierarki" adalah penjenjangan setiap jenis peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dapat dipahami bahwa kekuatan

hukum sebuah Undang-Undang adalah kesesuaiannya atau ketidak-bertentangannya dengan Undang-Undang Dasar 1945. Demikian juga dengan peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang, kekuatan hukum berlakunya tergantung pada kesesuaiannya dengan Undang-Undang.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. PERPU dikonsepsikan sebagai suatu peraturan yang dari segi isinya seharusnya ditetapkan dalam bentuk Undang-Undang, tetapi karena keadaan memaksa ditetapkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah.⁸

Adapun penetapan PERPU yang dilakukan oleh Presiden juga tertulis dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12 Tahun 2011) yang berbunyi "Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa".⁹

Contoh PERPU yang dilatarbelakangi oleh unsur kebutuhan yang mengharuskan/kegentingan yang memaksa adalah PERPU No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian, dimana kebijakan Pemerintah Arab Saudi yang menetapkan bahwa mulai tahun 1430 Hijriyah Jemaah haji dari keseluruhan negara (termasuk Indonesia) harus menggunakan paspor biasa yang berlaku secara internasional dijadikan sebagai ukuran kegentingan yang memaksa sehingga Pemerintah Indonesia perlu melakukan upaya yang bersifat segera untuk menjamin tersedianya paspor dimaksud agar penyelenggaraan haji tetap dapat dilaksanakan.

Sepanjang peraturan Perundang-undangan tidak bertentangan dengan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (yang puncaknya adalah Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum dasar atau hukum tertinggi), maka peraturan tersebut sah dan mempunyai kekuatan mengikat secara hukum. Sebaliknya, apabila bertentangan maka dapat dibatalkan

⁶ Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011

⁷ Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

⁸ Jimly Ashiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, hlm.3.

⁹ Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

atau menjadi batal demi hukum dan tidak mempunyai kekuatan mengikat. Hal itu juga dikuatkan dengan apa yang dikemukakan Alexander Hamilton, bahwa : *“a constitution is, in fact, and must be regarded by the judges as, a fundamental law. It therefore belongs to them to ascertain meaning as well as the meaning of any particular act proceeding from the legislative body. If there should happen to be an irreconcilable variance between the two, that which has superior obligation and validity ought, of course, to be preferred; or in other words, the Constitution ought to be preferred to the statute, the intention of the people to the intentions of their agents”*¹⁰

Maria Farida menjelaskan bahwa jangka waktu PERPU terbatas (sementara), sebab secepat mungkin harus dimintakan persetujuan pada DPR, yaitu pada persidangan berikutnya. Apabila PERPU tidak disetujui oleh DPR, akan dicabut. Karena itu, hierarkinya adalah singkat atau sama dengan Undang-Undang, sehingga fungsi maupun materi muatan PERPU adalah sama dengan fungsi maupun Undang-Undang.¹¹ Jadi, suatu saat PERPU telah disetujui oleh DPR dan dijadikan Undang-Undang, saat itulah biasanya PERPU dipandang memiliki kedudukan sejajar dengan Undang-Undang. Hal ini disebabkan karena PERPU itu telah disetujui oleh DPR, walaupun sebenarnya secara hierarki perundang-undangan, fungsi, maupun materi, keduanya memiliki kedudukan yang sama meski PERPU belum disetujui oleh DPR. Sebagai contoh PERPU yang telah disetujui DPR dan dijadikan Undang-Undang adalah UU No. 15 Tahun 2003 tentang Penetapan PERPU No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, Menjadi Undang-Undang.

1. Pengujian Norma

Jika suatu peraturan dianggap bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi maka untuk memastikan keabsahannya bisa dilakukan pengujian oleh lembaga yudikatif. Istilah pengujian itu sendiri mencakup uji materiil dan uji formal. Uji materiil dilakukan

berkenaan dengan isinya yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sedangkan uji formal dilakukan berkenaan dengan prosedurnya yang dianggap melanggar atau salah.¹²

Dalam praktik, dikenal adanya tiga macam norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa disebut sebagai *norm control mechanism*. Ketiganya sama-sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan hukum yaitu:

- (i) Keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*religing*),
- (ii) Keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif (*beschiking*), dan
- (iii) Keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement*) yang bisa disebut vonis.

Ketiga bentuk norma hukum di atas sama-sama dapat diuji kebenarannya melalui mekanisme peradilan (*justisial*) ataupun mekanisme *non-justisial*. Jika pengujian itu dilakukan oleh lembaga peradilan, maka proses pengujiannya itu disebut sebagai *judicial review* atau pengujian oleh lembaga judisial atau pengadilan. Akan tetapi, jika pengujian itu dilakukan bukan oleh lembaga peradilan, maka hal itu tidak dapat dikatakan sebagai *judicial review*.¹³

Sebutannya yang tepat tergantung kepada lembaga apa kewenangan untuk menguji atau *toetsingsrecht* itu diberikan. *Toetsingsrecht* atau hak menguji itu, jika diberikan kepada lembaga parlemen sebagai legislator, maka proses pengujian demikian itu lebih tepat disebut sebagai *legislative review*, bukan *judicial review*. Demikian pula jika hak menguji (*toetsingsrecht*) itu diberikan kepada pemerintah, maka pengujian semacam itu disebut sebagai *executive review*, bukan *judicial review* maupun *legislative review*.¹⁴

¹⁰ James Madison, Alexander Hamilton, John Jay, dalam *The Federalist Papers*, Mentor Book, The New American Library, 1961, hlm 467

¹¹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan; Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 94.

¹² Moh. Mahfud MD, *MK dan Politik Perundang-Undangan Di Indonesia*. Makalah di unduh di situs web www.mahfudmd.com

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang* (Sinar Grafika : Jakarta Timur, 2010), hlm. 1.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 2.

Dalam konsep Pengujian Undang-Undang, khususnya berkaitan dengan Pengujian Undang-Undang oleh kekuasaan kehakiman, perlu dibedakan pula antara istilah *judicial review* dan *judicial preview* :

a. *Review*

Review berarti memandang, menilai, atau menguji kembali, yang bersal dari kata *re* dan *view*, Dalam hubungannya dengan objek undang-undang, dapat dikatakan bahwa saat ketika undang-undang belum resmi atau sempurna sebagai undang-undang yang mengikat untuk umum, dan saat ketika undang-undang itu sudah resmi menjadi undang-undang, adalah dua keadaan yang berbeda. Jika undang-undang itu sudah sah sebagai undang-undang, maka pengujian atasnya dapat disebut sebagai *judicial review*.

b. *Preview*

Pre dan *view* atau *preview* adalah kegiatan memandangi sesuatu lebih dulu dari sempurnanya keadaan objek yang dipandang itu. rancangan Undang-Undang dan belum diundangkan secara resmi sebagai Undang-Undang, maka pengujian atasnya tidak dapat disebut sebagai *judicial review* melainkan *judicial preview*.¹⁵

Jika parlemen sudah memutuskan dan mengesahkan suatu rancangan undang-undang untuk menjadi undang-undang, tetapi kelompok minoritas, menganggap rancangan yang telah disahkan itu sebenarnya bertentangan dengan konstitusi maka mereka dapat mengajukan rancangan undang-undang itu untuk diuji konstitusionalitasnya di *la Conseil Constitutionnel* atau Dewan Konstitusi. Dewan inilah yang akan memutuskan apakah rancangan undang-undang bertentangan atau tidak dengan Undang-Undang Dasar.¹⁶

2. Konstitusionalitas Undang-Undang

Pengujian konstitusionalitas Undang-Undang adalah pengujian mengenai nilai konstitusionalitas Undang-Undang itu, baik dari segi formil ataupun materil. Oleh

karena itu pada tingkat pertama, pengujian Konstitusionalitas itu haruslah dibedakan dari pengujian Legalitas. Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian konstitusionalitas sedangkan Mahkamah Agung melakukan pengujian Legalitas, bukan pengujian Konstitusionalitas. Mahkamah Agung menguji peraturan di bawah undang-undang, sedangkan Mahkamah Konstitusi menguji Undang-Undang saja, bukan peraturan lain yang tingkatannya berada dibawah Undang-Undang.¹⁷

a. Pengujian Formil (*Formele Toetsingsrecht*)

Pasal 51 ayat (3) huruf a UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi mengatur mengenai pengujian formil, di mana dalam ketentuan tersebut diatur bahwa Pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa pembentukan Undang-Undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.¹⁸

Pengujian formil mengenai pembentukan Undang-Undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 telah diputus dalam Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009 perkara Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 (UU 3/2009) tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 (UU 5/2004) tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 (UU 14/1985) tentang Mahkamah Agung terhadap Undang-Undang Dasar 1945.¹⁹ Alasan permohonan oleh para Pemohon adalah bahwa pengambilan keputusan DPR tidak memenuhi syarat, pengambilan keputusan Ketua DPR tidak memenuhi syarat pengambilan keputusan, dan pembahasan UU Nomor 3 Tahun 2009 melanggar prinsip keterbukaan.

Sri Soemantri menjelaskan bahwa yang dimaksud hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai, apakah suatu produk *legislatif* seperti Undang-Undang

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 3.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 5.

¹⁸ Lihat pasal 51 ayat (3) huruf a, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003, LN Nomor 98 Tahun 2003, TLN Nomor 4316

¹⁹ Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009 diunduh melalui situs web resmi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia www.mahkamahkonstitusi.go.id

misalnya, terjelma melalui cara-cara sebagaimana telah ditentukan atau diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atautakah tidak. Sedangkan Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa secara umum, yang dapat disebut sebagai pengujian formal tidak hanya mencakup proses pembentukan Undang-Undang dalam arti sempit, tetapi juga mencakup pengujian mengenai aspek bentuk Undang-Undang dan perlakuan Undang-Undang. Juga dijelaskan bahwa pengujian formal biasanya terkait soal prosedural dan berkenaan dengan legalitas komperensi institusi yang membuatnya.²⁰

Pengujian formil mempunyai karakteristik yang berbeda dengan pengujian materil, oleh karenanya persyaratan legal standing yang telah diterapkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam pengujian materil tidak dapat diterapkan begitu saja untuk pengujian formil.²¹ Syarat *legal standing* dalam pengujian formil suatu undang-undang, yaitu bahwa Pemohon mempunyai hubungan pertautan langsung dengan Undang-Undang yang dimohonkan.²²

b. Pengujian Materil (*Materiele Toetsingsrecht*)

Pasal Pasal 51 ayat (3) huruf b UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi mengatur mengenai pengujian materil, dimana dalam ketentuan tersebut diatur bahwa Pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.²³ Mengenai hal tersebut diatur lebih lanjut dalam Pasal 4 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang²⁴, mengatur mengenai pengujian

materil sebagai berikut: "Pengujian materil adalah pengujian undang-undang yang berkenaan dengan materi muatan dalam ayat, pasal, dan bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945."

Jimly Asshiddiqie menjelaskan lebih lanjut : "Misalnya, berdasarkan prinsip *lex specialis derogat legi generali*", maka suatu peraturan yang bersifat khusus dapat dinyatakan tetap berlaku oleh hakim, meskipun isinya bertentangan dengan materi peraturan yang bersifat umum. Sebaliknya, suatu peraturan dapat pula dinyatakan tidak berlaku jika materi yang terdapat di dalamnya dinilai oleh hakim nyata-nyata bertentangan dengan norma aturan yang lebih tinggi sesuai dengan prinsip *lex superiori derogat legi inferiori*".²⁵

Manuar Siahaan menjelaskan bahwa pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 tidak dapat hanya dilakukan terhadap pasal tertentu saja akan tetapi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 harus dilihat sebagai suatu kesatuan utuh yang terdiri dari Pembukaan dan Batang Tubuh.²⁶ Dalam hal ini salah satu pasal atau pasal-pasal tertentu menyebabkan Undang-Undang secara keseluruhan tidak dapat dilaksanakan karenanya, maka tidak hanya pada ayat, pasal, dan bagian Undang-Undang yang dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, akan tetapi keseluruhan Undang-Undang tersebut yang dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Seperti pada putusan nomor 01-021-022/PUU-I/2003 perihal Pengujian UU Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan.

Sebelum diaturnya hak menguji (*toetsingsrecht*) yang dimiliki hakim dalam UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dan UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU Nomor 14 Tahun 1985, pengaturan hak menguji (*toetsingsrecht*)

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Sekretariat Jendral Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2005), hlm. 62-63

²¹ Maruarar Siahaan, Loc.Cit., hlm. 65

²² *Ibid.*, hal.68

²³ Lihat Pasal 51 ayat (3) huruf b, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003, LN Nomor 98 Tahun 2003, TLN Nomor 4316

²⁴ Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian

Undang-Undang diunduh disitus web www.mahkamahkonstitusi.go.id

²⁵ Maruarar Siahaan, Op.Cit., hal. 96-97.

²⁶ Manuar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hal. 29.

yang dimiliki hakim dalam melakukan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah UU terhadap Undang-Undang yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undang, UU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, UU Nomor 1 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, dan PERMA Nomor 1 Tahun 1999 tentang Hak Uji Materil.

B. Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Melakukan *Judicial Review* Terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Berdasarkan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang keempat telah membawa perubahan dalam kehidupan ketatanegaraan dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Dalam UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman pasal 1 menjelaskan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia. Ditegaskan pula dalam UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman pasal 2 dan pasal 10 bahwa kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh :

- a. Mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara.
- b. Mahkamah Konstitusi.²⁷

Kekuasaan kehakiman dalam negara memang sangat mutlak diperlukan karena kekuasaan kehakiman mempunyai wewenang untuk mengadili apabila ada warga atau rakyat yang melanggar Undang-Undang, berkewajiban untuk mempertahankan Undang-Undang, berhak memberikan peradilan kepada rakyat,

²⁷ Lihat UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 2 dan Pasal 10.

berkuasa memutus perkara, dan menjatuhkan hukuman terhadap pelanggaran Undang-Undang yang diadakan dan dijalankan.²⁸

Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman mempunyai peranan penting dalam usaha menegakkan konstitusi dan prinsip negara hukum sesuai dengan tugas dan wewenangnya sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Wewenang Mahkamah Konstitusi sebagaimana tercantum dalam Pasal 24 C ayat (1), ialah menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Kewenangan tersebut adalah dalam tingkat pertama dan terakhir dan putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, yaitu langsung mempunyai kekuatan hukum tetap dan tidak terdapat upaya hukum untuk mengubahnya.²⁹

Berdasarkan uraian di atas, Undang-Undang Dasar 1945 sama sekali tidak memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji PERPU sebagai produk hukum buatan Presiden, yang dari bentuknya adalah Peraturan Pemerintah, namun dari muatannya adalah muatan Undang-Undang. Padahal, akhir-akhir ini sering timbul perdebatan, apakah penilaian untuk memberi persetujuan atau tidak atas PEPRU oleh DPR dilakukan tepat pada masa sidang setelah PERPU dikeluarkan atau bisa kapan saja. Dalam kenyataannya, PERPU yang dimohonkan pengujian dalam perkara ini baru dibahas oleh DPR setelah melampaui masa sidang pertama sejak PERPU ini dikeluarkan. Perpu No. 4 Tahun 2009 diundangkan pada 22 September 2009, sedangkan masa sidang DPR berikutnya (DPR baru, hasil Pemilu 2009) adalah 1 Oktober sampai dengan 4 Desember 2009, tetapi PERPU itu tidak dibahas pada masa sidang tersebut. Jika PERPU tidak dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi maka sangat mungkin suatu saat ada PERPU yang dikeluarkan tetapi DPR tidak membahasnya dengan cepat dan mengulur-

²⁸ Poentang Moerad, *Pembentukan Hukum Melalui Putusan Pengadilan Dalam Perkara Pidana*, PT. Alumni, Bandung, 2005, hlm.50

²⁹ Pasal 24C Ayat (1) dan (2) Perubahan Ketiga UUD 1945.

ulur waktu dengan berbagai alasan, padahal PERPU tersebut mengandung hal-hal yang bertentangan dengan konstitusi.³⁰

Urgensi pembentukan Mahkamah Konstitusi tidak lepas dari pengkajian pemikiran baik dari segi politis-sosiologis, yuridis, filosofis, dan juga dari segi historis. Berdasarkan latar belakang sejarah pembentukan Mahkamah Konstitusi, keberadaan Mahkamah Konstitusi pada awalnya adalah untuk menjalankan wewenang *judicial review*, sedangkan munculnya *judicial review* itu sendiri dapat dipahami sebagai perkembangan hukum dan politik ketatanegaraan modern.³¹

Keberadaan Mahkamah Konstitusi konsekuensi dari prinsip supremasi konstitusi yang menurut Hans Kelsen untuk menjaganya diperlukan pengadilan khusus guna menjamin kesesuaian aturan hukum yang lebih rendah dengan aturan hukum di atasnya. Pandangan tersebut merupakan konsekuensi dari dalil hierarki norma hukum yang berpuncak kepada konstitusi sebagai *the supreme law of the land*.³²

Sebagai akibat perubahan tersebut, maka perlu diadakan mekanisme untuk memutus sengketa kewenangan konstitusional yang mungkin terjadi; perlunya peranan hukum dan hakim yang mengontrol proses dan produk keputusan-keputusan politik; dan juga perlu mekanisme untuk memutuskan berbagai persengketaan yang timbul yang tidak dapat diselesaikan melalui proses peradilan yang biasa, seperti sengketa hasil pemilu dan tuntutan pembubaran sesuatu partai politik.³³

Mahkamah Konstitusi sebagai penafsir tunggal konstitusi (*the sole interpreter of the constitution*) dalam memutus suatu perkara (lebih spesifik mengenai perkara pengujian undang-undang) mempunyai putusan yang bersifat final dan mengikat. Karakteristik ini

tentu saja menghasilkan suatu produk putusan yang mampu dijadikan sebagai yurisprudensi. Yurisprudensi putusan Mahkamah Konstitusi (sebagai suatu sumber hukum yang setara dengan undang-undang) dapat dijadikan acuan/rujukan dalam melihat suatu fenomena yang sama yang terjadi setelahnya.

Mahkamah Konstitusi sendiri sejak tahun 2003-2013 telah menguji 7 (tujuh) perkara pengujian perpu terhadap Undang-Undang Dasar, yakni pengujian Perpu nomor 4 tahun 2009, PERPU nomor 4 tahun 2008 dan Perpu nomor 1 tahun 2013.³⁴ 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 kemudian menjadi yurisprudensi Hakim Konstitusi dalam memutus suatu perkara pengujian PERPU.

Dasar hukum/dasar kewenangan Mahkamah Konstitusi menguji suatu perpu dapat dilihat dalam pertimbangan hukum mengenai Kewenangan Mahkamah dalam putusan perkara a quo paragraf [3.13] yang menyatakan :

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

³⁰ <http://www.antara.co.id/berita/1265672941/mahmud-mk-dapat-uji-konstitusionalitas-perpu.diakses> tanggal 26 Juni 2010

³¹ *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Op.Cit., hal. 3

³² *Ibid.*, hal. 4

³³ Jimly Asshiddiqie. *Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Makalah disampaikan pada kuliah umum di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Kamis, 2 September 2004. Salinan kuliah umum diunduh dalam bentuk makalah di web www.jimly.com diakses pada tanggal 12 Maret 2014.

³⁴ Sumber: Situs web resmi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia www.mahkamahkonstitusi.go.id

karena Perpu tersebut telah menjadi Undang-Undang.³⁵

Pengujian perpu oleh Mahkamah Konstitusi dengan merujuk dasar pertimbangan hukum Mahkamah pada putusan nomor 138/PUU-VII/2009 bahwa keberlakuan perpu itu sejak ditetapkan oleh Presiden dapat menimbulkan status hukum baru, hubungan hukum baru, dan akibat hukum baru. Sehingga norma hukum dalam perpu tersebut seketika itu berlaku dan sah seperti Undang-Undang. Oleh karena dapat menimbulkan norma hukum yang kekuatan mengikatnya sama dengan undang-undang maka terhadap norma yang terdapat dalam PERPU tersebut Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa PERPU dapat diuji konstitusionalitasnya oleh Mahkamah Konstitusi.

Menurut Jimly Asshiddiqie,³⁶ secara sepintas, memang dapat dikatakan bahwa selama produk hukum tersebut masih berbentuk PERPU, belum menjadi Undang-Undang, maka meskipun kedudukannya sederajat dengan Undang-Undang, upaya kontrol hukum terhadap PERPU itu masih merupakan urusan DPR, belum menjadi urusan Mahkamah Konstitusi. Jimly Asshiddiqie³⁷ kemudian memandang bahwa sangatlah penting mengembangkan pengertian bahwa PERPU sebenarnya secara materil adalah undang-undang juga, hanya bentuknya bukan Undang-Undang. Bajunya Peraturan Pemerintah, tetapi isinya adalah undang-undang, yaitu Undang-Undang dalam arti materil atau "*wet in materiele zin*". Dengan demikian, PERPU itu sebagai Undang-Undang dalam arti materil itu dapat saja diuji konstitusionalitasnya oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana mestinya.

Namun selain ditinjau dari aspek teoritis, ada pertimbangan lain dari hakim konstitusi, pendapat para pakar mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian PERPU. Pertimbangan-pertimbangan ini menilai bahwa pengujian PERPU tidak masuk dalam wilayah

kewenangan Mahkamah Konstitusi melainkan masih dalam lingkup DPR sebagai kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 Pasal 22 ayat (2). Pendapat berbeda Hakim Konstitusi dalam Putusan Perkara No 138/PUU-VII/2009 ialah pendapat dari Muhammad Alim.³⁸

Adapun Yusril Ihza Mahendra memberikan pendapat bahwa langkah Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pengujian PERPU adalah termasuk menambah-nambahi kewenangannya sendiri.³⁹ Menurut Pakar Hukum Tata Negara ini, UUD 1945 secara tegas mengatur bahwa Mahkamah Konstitusi hanya berwenang menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, tetapi tidak untuk menguji PERPU.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa, Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap PERPU meskipun secara Yuridis Undang-Undang Dasar 1945 tidak memberikan kewenangan secara tegas untuk mengujinya. Pertimbangan yang digunakan oleh hakim konstitusi untuk menguji PERPU adalah faktor teleologis dan sosiologis karena kebutuhan masyarakat yang terus berkembang.

Hal ini juga didasari pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 terkait pengujian PERPU yang pada dasarnya tidak diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi secara eksplisit terkait kewenangan menguji PERPU. Guna mewujudkan cita negara hukum, maka Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili PERPU dengan syarat pemohon sebagaimana dimaksud dengan putusan Mahkamah Konstitusi No. 006/PUU-III/2005, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-V/2007 dan batasan konstitusional yang dimaksud.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) merupakan

³⁵ Paragraf [3.13] halaman 20-21 Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 diunduh melalui situs web resmi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia www.mahkamahkonstitusi.go.id pada tanggal 19 Januari 2014

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang Rajawali Pers*, Jakarta, 2010, hal.59

³⁷ *Ibid.*, hal.60

³⁸ Halaman 31-33 Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 diunduh melalui situs web resmi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia www.mahkamahkonstitusi.go.id

³⁹ Yusril Ihza Mahendra, *Uji Perpu, MK Tambahi Kewenangannya!* Sumber: <http://hukum.kompasiana.com/2013/10/24/uji-perpu-mk-tambahi-kewenangannya-604287.html>

salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. Pengujian PERPU dilakukan dengan dua (2) cara antara lain: (i) Pengujian Norma dan (ii) Konstitusionalitas Undang-Undang. Dimana pada konsep Pengujian Norma yang dilakukan oleh lembaga peradilan (*judicial review*) yang dilakukan oleh lembaga Yudisial. Konsep Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang adalah pengujian mengenai konstitusionalitas Undang-Undang baik dari segi Formal maupun dari segi materil.

2. Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiamn mempunyai peranan penting dalam usaha menegakkan konstitusi dan prinsip negara hukum sesuai dengan tugas dan wewenangnya sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian PERPU memang tidak diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 secara yuridis, pertimbangan ini digunakan oleh hakim konstitusi untuk menguji PERPU adalah faktor teleologis dan sosiologis karena kebutuhan masyarakat yang terus berkembang.³

B. Saran

1. Dalam melakukan pengujian terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) untuk menjamin kepastian hukum seperti yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945, badan peradilan harus teliti dan cermat melakukan pengujian yang secara spesifik dan nyata agar tidak merugikan hak dan kewenangan konstitusionalnya.
2. Kewenangan Mahkamah Konstitusi didapatkan dari penafsiran konstitusi untuk melakukan *judicial review* Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Oleh karena itu penulis menyarankan agar kewenangan Mahkamah Konstitusi melakukan *judicial review* terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU)

diperkuat dengan diakomodir dalam peraturan Perundang-Undang. Dan Mahkamah Konstitusi agar lebih memperhatikan lagi dasar permohonan suatu perkara yang diajukan oleh pemohon.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, J. (2011). *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Jakarta Timur: Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, J. (2012). *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*. Jakarta Timur: Snar Grafika.
- Astomo, P. (2014). *Hukum Tata Negara*. Yogyakarta: Thafa Media.
- Daulay, I. R. (2006). *Mahkamah Konstitusi*. Jakarta : PT. Rineka Cipta.
- Goesniadhie, K. (2010). *Hukum Konstitusi dan Politik Negara*. Malang: Cetakan Pertama.
- Huda, N. (2003). *Politik Ketatanegaraan Indonesia : Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Indrati S, M. F. (2007). *Ilmu Perundang-Undangan 1*. Yogyakarta: Kanisius.
- MD, M. M. (2012). *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press.
- Siahaan, M. (2011). *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Soimin. (2010). *Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Negara Di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press.
- Syamsuddin, A. (2013). *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*. Jakarta Timur: Sinar Grafika.
- Wiyono. (2007). *Kekuasaan Kehakiman Pasca Perubahan UUD 1945*. Malang: UM Press.

Sumber Lainnya

- <http://www.antara.co.id/berita/1265672941/mahmud-mk-dapat-uji-konstitusionalitas-perpu>
- <http://www.kompasiana.com/2013/10/24/uji-perpu-mk-tambahi-kewenangannya-604287.html>

- Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia. Makalah. Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie., S.H. Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Periode 2003-2008.
- Kedudukan, Fungsi dan Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, Makalah, Dr. Janerdri M. Graffar, M.Si., Sekretaris Jendral Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Periode 2004-2015.
- Mahkamah Konstitusi dan Politik Perundang-Undangan Di Indonesia, Makalah, Prof. Dr. Moh. Mahfud MD., S.H. Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Periode 2008-2013.
- Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.
- Putusan No. 27/PUU-VII/2009 Tentang Pengujian Formil Undang-Undang No.3 Tahun 2009.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.
- Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.
- Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.
- Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung.
- www.mahkamahkonstitusi.go.id