

KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI MENGUJI PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG- UNDANG/PERPPU

R. Muhammad Miharadi

Fakultas Hukum Universitas Pakuan

Jalan Pakuan Po.Box. 452

e-mail : radenmiharadi@gmail.com

Naskah diterima : 07/07/2017, revisi : 05/09/2017, disetujui 12/9/2017

Abstrak

Secara normatif, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 mengandung konsekuensi dua hal. *Pertama*, perlindungan hukum terhadap Perppu yang dinilai bertentangan dengan konstitusi dapat menempuh dua jalur yaitu diuji di MK atau melalui DPR dengan mekanisme persetujuan Perppu pada masa sidang berikutnya. *Kedua*, Putusan MK di atas berdampak perluasan kewenangan MK yang diatur di dalam Pasal 24 C UUD 1945 yaitu tidak hanya menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, namun juga Perppu terhadap Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, terdapat perluasan kewenangan melalui putusan MK. Meski demikian, secara akademis, penulis tetap berpendapat, seharusnya Perppu hanya dapat diuji melalui *political review* atau *legislative review* oleh DPR sesuai dengan kewenangan yang diberikan Pasal 22 UUD 1945. Hal ini tidak saja selaras dengan penafsiran gramatikal konstitusi melainkan juga merawat koherensi sistem konstitusional sehingga tidak menimbulkan kompleksitas persoalan ketatanegaraan baru.

Kata Kunci: Perppu, Mahkamah Konstitusi, Kewenangan, Menguji.

A. Latar Belakang

Pada sidang pleno 8 Februari 2010, Mahkamah Konstitusi memutuskan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang perkara Permohonan Pengujian Perppu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Putusan MK tersebut menimbulkan pro-kontra di kalangan ahli hukum tata negara. Sebagian

pendapat, yang diwakili antara lain Yusril Ihza Mahendra¹, menyatakan bahwa MK tidak berwenang untuk menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau lazim disingkat Perppu. Sebab, terdapat mekanisme tersendiri untuk menguji Perppu meskipun kedudukannya sederajat. Pendapat lain, menilai bahwa MK berwenang menguji Perppu sepanjang terdapat pelanggaran hak konstusionalitas. Saldi Isra dengan mengacu pada Putusan MK di atas menilai, MK dapat menguji Perppu.²

B. Permasalahan

Berkenaan dengan polemik di atas, maka telaah dari perspektif hukum tata negara menjadi penting untuk menilai dua hal. *Pertama*, apa itu Perppu serta materi muatannya. *Kedua*, apakah Perppu dapat diuji MK. *Ketiga*, bagaimana memberikan perlindungan hukum bagi publik yang dirugikan dengan terbitnya Perppu. Ketiga pertanyaan di atas menjadi pedoman bagi penulis di dalam melakukan telaahan dimaksud.

C. Tinjauan Pustaka

1. Memahami Gagasan Pembentukan Mahkamah Konstitusi

Sebelum menganalisis persoalan kewenangan MK menguji Perppu, maka menjadi penting untuk menelaah konteks gagasan pembentukan MK sebagai pengawal konstitusi. Seorang pakar bernama Ruti G Teitel, berpendapat secara konseptual, gagasan MK atau Pengadilan Konstitusional dibentuk adalah untuk mewujudkan peran strategisnya dalam mendorong transformasi sistem otoritarian menuju sistem kedaulatan hukum yang dilakukan melalui tiga cara. *Pertama*, MK menjadi forum baru menandai masa perubahan dan transformasi politik dari rezim politik masa lalu ke masa demokrasi. *Kedua*, akses terhadap MK melalui litigasi memberikan kemungkinan

¹<http://www.tribunnews.com/nasional/2013/10/24/yusril-mk-tidak-berhak-uji-Perppu>

²<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt526a75edd6771/mk-berwenang-uji-perppu>

partisipasi dalam sistem demokrasi yang baru berkembang. **Ketiga**, MK memiliki mandat eksplisit untuk melakukan tinjauan yudisial. Mereka adalah pengawal tatanan konstitusional yang baru.³ Secara gagasan ada empat hal yang melatari pembentukan MK yaitu (1) sebagai implikasi paham konstitusionalisme; (2) perwujudan mekanisme *checks and balances*; (3) penyelenggaraan negara yang bersih dan (4) perlindungan hak asasi manusia.⁴

MK sendiri tren abad 19 menuju abad ke 20. Di Austria, ide ini, bermula dari Prof. Hans Kelsen, guru besar kenamaan dari Universitas Wina (Vienna) yang mengusulkan dibentuknya suatu lembaga yang diberi nama '*Verfassungsgerichtshoft*' atau Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*). Gagasan Kelsen ini, kemudian diterima dengan bulat dan diadopsikan ke dalam naskah Undang-Undang Dasar Tahun 1920 yang disahkan dalam Konvensi Konstitusi pada tanggal 1 Oktober 1920 sebagai Konstitusi Federal Austria.⁵ Kelsen, terilhami kasus *Marbury vs Madison* di Amerika Serikat tahun 1803 dimana Ketua MA John Marshall untuk pertama kali melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD (*judicial review*) meski UUD Amerika Serikat kala itu tidak mengatur dan memberikan kewenangan MA untuk itu.⁶

³ Lihat R. Muhammad Mihradi, "Menakar Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang Terkait Pemilu dan Pilkada Serta Implikasinya Bagi Demokrasi", Jurnal Hukum **Pantarei**, Diterbitkan Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, Volume 1 Nomor 2 November 2008, hlm.56.

⁴ R. Muhammad Mihradi, "Mahkamah Konstitusi, Sebuah Keajaiban", **Opini** Kompas 4 Juli 2003, hlm.4.

⁵ Diunduh dari tulisan Hamdan Zoelfa, "Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan RI" pada <https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/04/07/mahkamah-konstitusi-dalam-sistem-ketatanegaraan-ri>, diunduh pada 22 Mei 2016.

⁶ Ketua MA John Marshall saat itu menyatakan bahwa Section 13 Judiciary Act of 1789 yang memberikan kewenangan MA mengeluarkan surat perintah pengadilan (*writ of mandamus*) yang memerintahkan pejabat melaksanakan tugas dari jabatannya itu, yang juga berlaku kepada pejabat negara dengan posisi setinggi James Madison (*Secretary of State*/setingkat Mendagri dan Menlu digabungkan di Indonesia) pada waktu itu dinyatakan bertentangan dengan Pasal III Konstitusi Amerika Serikat di mana MA hanya berwenang untuk perkara yang melibatkan duta besar, pejabat setingkat menteri, pejabat konsuler dari negara lain serta perkara yang melibatkan satu negara bagian sebagai pihak dalam perkara tersebut, sementara *Marbury* bukan kedua-duanya. Lihat Abdul Latif, **Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi**, Yogyakarta: Total Media, 2009, hlm.188.

John Marshall berpandangan, mengapa MA dapat menguji undang-undang terhadap UUD, salah satunya dilandasi bahwa pilihan bangsa Amerika menggunakan bentuk konstitusi tertulis sehingga berkonsekuensi konstitusi akan mengontrol setiap tindakan badan legislatif menurut ketentuan konstitusi. Konstitusi tertulis dimaksudkan penyusunnya sebagai kaidah-kaidah hukum yang paling fundamental sehingga tindakan-tindakan eksekutif—termasuk UU yang dihasilkan kekuasaan legislatif---yang bertentangan dengan kaidah-kaidah konstitusi tidak berlaku sah dan tidak mengikat. Pengadilan memiliki kewenangan untuk menilai hal tersebut.⁷

Putusan kasus *Marbury vs Madison* itu sendiri sesungguhnya kontroversi. Sebab, Ketua MA John Marshall dinilai memiliki konflik kepentingan sehingga seharusnya mengundurkan diri pada kasus tersebut. Sebagaimana tertulis dalam khasanah hukum tata negara AS, kasus *Marbury vs Madison* bermula dari Surat Keputusan Presiden John Adams dari Partai Federalis yang menjelang akhir kekuasaannya mengangkat sejumlah hakim dari partainya untuk ditempatkan di negara bagian Columbia. Pencalonan mereka sebenarnya telah disetujui senat dan begitu pula surat keputusan pengangkatan telah ditandatangani pejabat sekretaris negara pada waktu itu, yaitu John Marshall yang dikemudian hari ternyata diangkat sebagai Ketua MA.

Beberapa surat pengangkatan hakim tersebut di atas telah diserahkan kepada yang bersangkutan oleh Marshall sebelum berhenti dari jabatannya sebagai pelaksana tugas sekretaris negara (*acting of state*). Namun, empat surat pengangkatan belum diserahkan dan tertinggal di kantor sekretaris negara hingga pelantikan Presiden terpilih Thomas Jefferson dari Partai Republik. Ketika pemerintah Partai Republik berkuasa, beberapa surat pengangkatan yang belum diserahkan tadi tidak diberikan kepada yang bersangkutan oleh

⁷ Lihat Benny K Harman, *Mempertimbangkan Mahkamah Konstitusi: Sejarah Pemikiran Pengujian UU terhadap UUD*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2013, hlm. 63.

Madison, Sekretaris Negara baru yang ditunjuk Presiden Jefferson untuk menggantikan John Marshall. William Marbury adalah satu dari empat orang yang telah diangkat menjadi hakim federal oleh Presiden John Adams namun belum memegang surat pengangkatan. Karena merasa tidak diperlakukan tidak adil dan sewenang-wenang maka Desember 1801, Marbury mengajukan permohonan kepada MA agar menerbitkan *a writ of mandamus* (surat perintah) kepada James Madison selaku sekretaris negara yang baru untuk segera menyerahkan suratnya sebagai hakim. Madison menolak dan mengajukan bantahan kepada MA sehingga kemudian Ketua MA John Marshall menerbitkan putusan yang bersejarah dengan membatalkan Pasal 13 UU Kehakiman Tahun 1789 mengenai *a writ of mandamus* tersebut karena dinilai bertentangan dengan konstitusi. Bagi pakar tata negara Wolfe berpendapat harusnya Marshall mendiskualifikasikan dirinya dalam perkara tersebut karena terjadi konflik kepentingan lantaran dalam kasus ini John Marshall sendiri punya keterlibatan. Sayangnya itu tidak dilakukan.⁸

Sejarah membuktikan, hingga kini, terdapat 100-an negara di dunia mengadopsi sistem pengujian konstitusional (*constitutional review*) dalam sistem ketatanegaraan dan sekitar 78 negara diantaranya membentuk lembaga khusus untuk itu di luar lembaga seperti MA. Selain itu, di negara-negara bekas komunis yang berubah ke demokrasi, melembagakan MK sebagai lembaga pengujian konstitusional seperti diantaranya Rusia, Polandia, Lithuania dan Azerbaijan.⁹ Sedangkan di Korea Selatan, MK dimungkinkan memproses kasus-kasus pelanggaran hak-hak konstitusional yang berupa pengaduan individual atas pelanggaran hak tersebut sepanjang telah selesai menempuh upaya hukum biasa guna memperoleh hak (*remedies*). Hal ini biasa disebut "*after all judicial*

⁸ *Ibid*, hlm.60-65.

⁹ Lihat Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. 36 dan 46.

remedies have been exhausted". Petisi perorangan tersebut dapat diupayakan setiap anggota masyarakat yang menganggap hak-haknya dilanggar oleh undang-undang atau tindakan aparatus negara.¹⁰

MK Indonesia terbentuk pada 13 Agustus 2003 dan berfungsi 19 Agustus 2003 dengan dipimpin pertama kali oleh seorang bengawan dan guru besar hukum tata negara terkemuka dari Universitas Indonesia (UI), Jimly Asshidiqie dengan delapan orang hakim konstitusi lainnya yang didominasi oleh ahli hukum tata negara, seperti diantaranya Maria Farida IS (guru besar hukum tata negara dan ilmu perundang-undangan UI) dan Laica Marzuki (guru besar hukum tata negara Universitas Hasanudin).

Gagasan awal dari MK adalah lembaga negara yang didesain untuk menguji konstiusionalitas (*constitutional review*) dari suatu undang-undang terhadap konstitusi. Karena itu mahkamah konstitusi sering disebut sebagai "*the guardian of the constitution*" (pengawal konstitusi). Dengan kewenangannya yang dapat menyatakan inkonstitusionalitas dari suatu undang-undang, posisi MK berada ada di atas lembaga pembentuk undang-undang. Itulah sebabnya sejak awal Hans Kelsen telah menyatakan bahwa lembaga ini dibentuk dengan kekuasaan yang berada di atas legislatif dan mestinya secara politik tidak dikehendaki, khususnya jika memutuskan bahwa suatu undang-undang adalah inkonstitusional. Karena itu bagi negara-negara yang menempatkan superioritas parlemen yang cukup besar karena dianggap cerminan kedaulatan rakyat, tidak menempatkan MK dalam posisi di atas pembentuk undang-undang, seperti Dewan Konstitusi Perancis yang hanya berwenang menguji konstiusionalitas dari suatu rancangan undang-undang yang telah dibahas oleh parlemen tetapi belum diberlakukan. Bahkan, Kerajaan Inggris dan Kerajaan Belanda tidak membentuk MK, dengan prinsip

¹⁰ Lihat Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi: Suatu Studi Tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif*, Jakarta Pradnya Paramita, 2006, hlm. 180.

bahwa parlemenlah satu-satunya lembaga yang membentuk serta mengetahui sah tidaknya suatu undang-undang.¹¹

Perkembangannya, secara normatif di Indonesia tidak hanya MK sekedar menguji undang-undang terhadap UUD. Namun ditambah kewenangan lain. Secara lengkap, ketentuan Pasal 24C UUD 1945 menegaskan sebagai berikut: MK 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 serta kewajiban memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Operasionalisasi teknis MK diatur lebih lanjut dalam UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diubah oleh UU Nomor 8 Tahun 2011.

2. Perppu: Hakikat dan Materi Muatan

Di dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang ditetapkan 18 Agustus 1945 dinyatakan pada Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 bahwa "*dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang*". Pada ayat (2) dilanjutkan "*peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut*". Ditutup dengan ayat (3) "*Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut*".¹²

¹¹ Diunduh dari tulisan Hamdan Zoelfa, "Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan RI" pada <https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/04/07/mahkamah-konstitusi-dalam-sistem-ketatanegaraan-ri>, diunduh pada 22 Mei 2016.

¹² Rumusan Pasal 22 UUD 1945 selaras dengan hasil perubahan UUD 1945, tidak diubah sedikitpun untuk Pasal 22 UUD 1945. Namun untuk penjelasan dihapus dan diintegrasikan pada pasal-pasal di UUD 1945.

Penjelasan ketentuan ini menyatakan:

“Pasal ini mengenai Noodverordeningsrecht Presiden. Aturan seperti ini memang perlu diadakan agar supaya keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan genting, yang memaksa pemerintah untuk bertindak lekas dan tepat. Meskipun demikian, pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu peraturan pemerintah dalam pasal ini kekuatannya sama dengan undang-undang harus disahkan pula oleh Dewan Perwakilan Rakyat”.

Menurut A Hamid Attamimi, Perppu mempunyai kekuatan berlaku dan kekuatan mengikat sama dengan undang-undang. Kekuatan dan kekuasaan berlakunya Perppu pada hakikatnya sama dengan kekuatan dan kekuasaan berlakunya undang-undang. Kecuali tentang persetujuan DPR, pada Perppu persetujuan itu diberikan sesudah berlaku dan diundangkan sedangkan pada undang-undang persetujuan itu diberikan sebelum berlaku dan diundangkan.¹³

Menurut Jimly Asshidiqie, pertimbangan suatu Perppu dapat diterbitkan setidaknya dikaitkan dengan keadaan darurat yang bersifat internal (*innere notstand*) menurut kebutuhan keadaan yang (1) mendesak dari segi substansinya dan (2) genting dari segi waktunya. Jika kedua pertimbangan ini terpenuhi, maka untuk kepentingan pemerintahan, Presiden berwenang menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang untuk menjamin agar tindakan pemerintahan dimaksud dapat

¹³ A Hamid S Attamimi, “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV”, *Disertasi*, Fakultas Pascasarjana UI, 1990, hlm.220-222.

dilaksanakan dengan sebaik-baiknya tanpa harus lebih dulu menunggu ditetapkannya undang-undang.¹⁴

Adapun materi muatan Perppu berdasarkan ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sama dengan materi muatan Undang-Undang. Pembedanya karena dibentuk oleh Presiden, dalam kondisi “ikhwal kegentingan memaksa” dan “harus mendapat persetujuan DPR pada masa sidang berikutnya”.

D. Pembahasan

Apabila melacak norma di dalam UUD 1945, maka secara gramatikal, baik Pasal 22 maupun Pasal 24 C UUD 1945, tidak ada pemberian kewenangan baik eksplisit maupun implisit, Mahkamah Konstitusi dapat menguji Perppu. Pemahaman penulis, desain UUD 1945, memang mengkonstruksi karakter Perppu adalah bentuk peraturan perundang-undangan yang sifatnya darurat (hal ikhwal kegentingan memaksa) sehingga keberlakuannya terbatas karena akan ditentukan oleh persetujuan DPR dalam masa sidang berikutnya. Artinya, apabila Perppu dinilai bertentangan dengan konstitusi, maka pengujinya adalah DPR melalui sidang berikutnya. Demikian pula bila ternyata, Perppu yang disetujui DPR sehingga bertransformasi menjadi Undang-Undang dinilai misalnya bertentangan dengan konstitusi, maka MK berwenang menguji karena telah menjadi Undang-Undang.

Pada Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009, MK berpandangan dapat menguji Perppu. Pertimbangan MK adalah pembuatan Perppu memang di tangan Presiden. Artinya tergantung pada penilaian subjektif Presiden. Namun demikian tidak berarti secara absolut tergantung kepada penilaian subjektif Presiden. Penilaian subjektif Presiden tersebut harus didasarkan kepada keadaan yang objektif yaitu adanya tiga syarat

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hlm.58-59.

sebagai paramater adanya kegentingan yang memaksa, dengan demikian Perppu diperlukan apabila:

- (1) Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
- (2) Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetap tidak memadai;
- (3) Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.¹⁵

Di dalam implementasi, tiga tolak ukur di dalam menerbitkan Perppu di atas senantiasa menjadi kontroversial dan menimbulkan pro kontra. Seperti pada kasus terbitnya Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang menimbulkan gejolak di publik. Di satu sisi, Pemerintah menilai, UU Nomor 17 Tahun 2003 mendesak untuk diubah karena tidak mengatur secara komperhensif mengenai keormasan yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Hal ini dikaitkan dengan adanya Ormas Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) yang mengkampanyekan sistem khilafah yang dinilai bertentangan dengan Pancasila. Namun di sisi lain, para pengkritik Perppu tersebut menilai dua hal lemahnya Perppu dimaksud. *Pertama*, unsur kegentingan dinilai belum terpenuhi dan *kedua*, meniadakan peran pengadilan dalam pembubaran Ormas.¹⁶

Perppu pada hakikatnya berdasarkan pandangan Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 melahirkan norma hukum dan sebagai norma

¹⁵ Diringkas oleh Iskandar Muda, "Pro-Kontra dan Prospektif Kewenangan Uji Konstitusionalitas Perppu", *Jurnal Konstitusi* Volume 10 Nomor 1, Maret 2013, hlm. 74.

¹⁶ Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tersebut menjadi landasan Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor AHU-30.AH.01.08 Tahun 2017 tentang Pencabutan Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor AHU-0028.60.10.2014 tentang Pengesahan Pendirian Badan Hukum Perkumpulan Hizbut Tahrir Indonesia. Salah satu pakar yang menolak perppu dan pembubaran ormas HTI adalah Yusril Ihza Mahendra (Guru Besar Hukum Tata Negara FHUI).

hukum baru akan dapat menimbulkan: (a) status hukum baru, (b) hubungan hukum baru, dan (c) akibat hukum baru. Norma hukum tersebut lahir sejak Perppu disahkan dan nasib dari norma hukum tersebut tergantung kepada persetujuan DPR untuk menerima atau menolak norma hukum Perppu. Namun demikian, sebelum adanya pendapat DPR untuk menolak atau menyetujui Perppu, norma hukum tersebut adalah sah dan berlaku seperti Undang-Undang. Oleh karena dapat menimbulkan norma hukum yang berkekuatan mengikatnya sama dengan Undang-Undang, maka terhadap norma yang terdapat dalam Perppu tersebut Mahkamah dapat menguji apakah bertentangan secara materiil dengan UUD 1945. Dengan demikian, Mahkamah berwenang untuk menguji Perppu terhadap UUD 1945 sebelum adanya penolakan atau persetujuan oleh DPR, dan setelah adanya persetujuan DPR karena Perppu tersebut telah menjadi Undang-Undang.¹⁷

Putusan MK yang berpandangan di atas di kalangan akademisi menimbulkan pro-kontra. Jimly Asshiddiqie, Guru Besar Hukum Tata Negara FHUI dan mantan Ketua MK, berpandangan, selama produk hukum tersebut masih berbentuk Perppu, belum menjadi undang-undang, maka meskipun kedudukannya sederajat dengan undang-undang, upaya kontrol hukum terhadap Perppu itu masih urusan DPR, belum menjadi urusan MK. Jika Perppu sudah menjadi undang-undang baru bisa diuji di MK. Namun demikian, untuk mencegah tindakan Presiden yang bersifat sewenang-wenang, apakah MK harus menunggu waktu satu tahun sampai Perppu itu diajukan oleh Presiden dan mendapat persetujuan DPR sebagaimana mestinya. Oleh karena itu, sangatlah penting mengembangkan pengertian bahwa Perppu itu sebenarnya secara materiil adalah undang-undang juga, hanya bentuknya bukan undang-undang. Bajunya Peraturan Pemerintah tetapi isinya adalah undang-undang, yaitu undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiele zin*). Dengan

¹⁷ *Ibid*, hlm.75

demikian, Perppu itu sebagai undang-undang dalam arti materiil itu dapat saja diuji konstusionalitasnya oleh MK sebagaimana mestinya.¹⁸

Berbeda dengan Ni'matul Huda (ahli hukum tata negara dari FH UII Yogyakarta) yang berpandangan Perppu tidak dapat diuji MK. Sebab, secara konstusional Perppu menjadi ranahnya DPR untuk menguji secara *political review/legislative review*. Sebab, baginya, pengujian Perppu oleh MK dapat menimbulkan persoalan baru dalam ketatanegaraan. Seperti apabila putusan MK menyatakan Perppu tidak bertentangan dengan UUD 1945, namun putusan sidang (politik) di DPR menyatakan menolak Perppu yang telah diuji MK tersebut, maka putusan manakah yang sah di mata hukum? Baginya, putusan DPR yang sah karena landasannya tegas di dalam UUD 1945. Selain itu, bila MK dan DPR memiliki putusan yang sama, menolak Perppu, maka timbul hal lain karena Presiden akan merasa 'dipermalukan' karena pertimbangannya subjektifnya ditolak secara telak oleh dua lembaga lainnya.¹⁹

Pendapat penulis sendiri sebagaimana dipaparkan di awal bagian, Perppu tidak dapat diuji oleh MK. Hal ini dilandasi oleh penafsiran gramatikal, baik secara eksplisit maupun implisit pada Pasal 22 maupun Pasal 24 C UUD 1945 tidak memberikan kewenangan MK menguji Perppu. Perlindungan hukum bagi Perppu yang dinilai inkonstitusional berada pada DPR (*political review/legislative review*) melalui mekanisme persetujuan pada persidangan berikutnya. Memang di sisi lain, penulis harus akui, ada peluang DPR melakukan praktik mengulur-ngulur waktu untuk pembahasan Perppu yang bertentangan dengan konstitusi, namun bagi penulis, hal tersebut lebih pada ranah politik dan karakter kenegarawanan yang seharusnya menjadi bahan pertimbangan bagi publik untuk menghukumnya melalui mekanisme pemilihan umum agar tidak memiliki anggota DPR yang mengulur waktu tersebut. Selain itu, pengujian MK atas Perppu dengan dalil *judicial activism* maupun

¹⁸ *Ibid*, hlm.82.

¹⁹ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara: Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, Yogyakarta: FH UII, 2014, hlm.117-118.

penafsiran teleologis²⁰, malah menimbulkan kompleksitas masalah baru berkaitan apa yang sudah dipaparkan secara jernih oleh Ni'matul Huda di atas. Koherensi sistem konstitusional menurut hemat penulis harus diprioritaskan.

E. Penutup

Secara normatif, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 mengandung konsekuensi dua hal. *Pertama*, perlindungan hukum terhadap Perppu yang dinilai bertentangan dengan konstitusi dapat menempuh dua jalur yaitu diuji di MK atau melalui DPR dengan mekanisme persetujuan Perppu pada masa sidang berikutnya. *Kedua*, Putusan MK di atas berdampak perluasan kewenangan MK yang diatur di dalam Pasal 24 C UUD 1945 yaitu tidak hanya menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, namun juga Perppu terhadap Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, terdapat perluasan kewenangan melalui putusan MK. Meski demikian, secara akademis, penulis tetap berpendapat, seharusnya Perppu hanya dapat diuji melalui *political review* atau *legislative review* oleh DPR sesuai dengan kewenangan yang diberikan Pasal 22 UUD 1945. Hal ini tidak saja selaras dengan penafsiran gramatikal konstitusi melainkan juga merawat koherensi sistem konstitusional sehingga tidak menimbulkan kompleksitas persoalan ketatanegaraan baru.

DAFTAR PUSTAKA

²⁰ Iskandar Muda berpendapat MK bisa menguji Perppu dengan landasan judicial activism dan semangat mencari keadilan dengan menyerap nilai-nilai hukum di masyarakat, lihat lebih lanjut Iskandar Muda, "Pro-Kontra..." *Op.Cit.*

Buku, Disertasi, Jurnal dan Media Massa

A Hamid S Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV", *Disertasi*, Fakultas Pascasarjana UI, 1990.

Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Yogyakarta: Total Media, 2009.

Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi: Suatu Studi Tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif*, Jakarta Pradnya Paramita, 2006.

Benny K Harman, *Mempertimbangkan Mahkamah Konstitusi: Sejarah Pemikiran Pengujian UU terhadap UUD*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2013.

Iskandar Muda, "Pro-Kontra dan Prospektif Kewenangan Uji Konstitusionalitas Perppu", *Jurnal Konstitusi* Volume 10 Nomor 1, Maret 2013.

Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.

Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara: Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, Yogyakarta: FH UII, 2014.

R Muhammad Mihradi, "Menakar Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang Terkait Pemilu dan Pilkada Serta Implikasinya Bagi Demokrasi", *Jurnal Hukum Pantarei*, Diterbitkan Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, Volume 1 Nomor 2 November 2008, hlm.56.

R. Muhammad Mihradi, "Mahkamah Konstitusi, Sebuah Keajaiban", *Opini Kompas* 4 Juli 2003, hlm.4.

Internet

Hamdan Zoelfa, "Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan RI" pada <https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/04/07/mahkamah-konstitusi-dalam-sistem-ketatanegaraan-ri>, diunduh pada 22 Mei 2016.

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt526a75edd6771/mk-berwenang-uji-perppu>

<http://www.tribunnews.com/nasional/2013/10/24/yusril-mk-tidak-berhak-uji-Perppu>