

Politik Hukum Kewenangan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Muh Afdal Yanuar

Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan
afdalyanuar10@gmail.com

ABSTRACT

*This paper aims to describe the legal considerations that underlie the authority of the Constitutional Court on judicial review of government regulations in substitute of law, and legal policy of the authority of the Constitutional Court on judicial review of government regulations in lieu of law. This is based on a situation where the judicial review authority by the Constitutional Court as regulated in the Constitution only contains the review of the law to the Constitution. However, in its dynamics, through the Decision of the Constitutional Court Number 138/PUU-VII/2009, it has expanded the meaning of the 'law', to include the government regulations in substitute of law, which some experts view that the government regulations in lieu of law is a 'law' in a material sense (*wet in materiele zijn*). This paper uses normative research. In this paper, it is stated that the decision of the constitutional court to make government regulations in lieu of law as an object that can be reviewed in the Constitutional Court, is an embodiment of the philosophy of judicial activism, which reflects the responsiveness of the Constitutional Court to the legal vacuum of reviewing government regulations in lieu of law, if it is judged to be formally or materially defects by parties who have legal standing over that. The results of the research presented in this paper are, **first**, the legal considerations so that the Constitutional Court has the authority to review the government regulations in lieu of laws as stated in the Constitutional Court's Decision Number 138/PUU-VII/2009, which abstractly refers to the nature of the content of the government regulations in lieu of laws which is the same as the law. **Second**, the authority of the Constitutional Court in judicial review, which is also authorized to review the constitutionality of government regulations in lieu of laws, since the Constitutional Court Decision Number 138/PUU-VII/2009, is a form of transformation of authority that is realized through the legal politics on the authority of the Constitutional Court without going through legislative process in parliament.*

Keywords: *Constitutional Court, Authority, and Legal Policy*

ABSTRAK

Tulisan ini bertujuan adalah untuk menguraikan terkait pertimbangan hukum yang mendasari kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam mengadili permohonan judicial review atas peraturan pemerintah pengganti undang-undang, dan politik hukum terhadap kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam mengadili permohonan judicial review atas peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Hal tersebut didasarkan pada sebuah keadaan dimana kewenangan judicial review oleh Mahkamah Konstitusi yang diatur di dalam konstitusi hanya memuat pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Akan tetapi, dalam dinamikanya, melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, telah mengekstensifikasi makna undang-undang, menjadi termasuk di dalamnya peraturan pemerintah pengganti undang-undang merupaka undang-undang, yang sebagian Ahli memandang pemerintah undang-undang dalam arti materiel (*wet in materiele zijn*). Tulisan ini menggunakan penelitian normatif. Di dalam penelitian ini dikemukakan bahwa keputusan mahkamah konstitusi untuk menjadikan Perpu sebagai objek yang dapat diuji di Mahkamah Konstitusi, merupakan

perwujudan filosofi *judicial activism*, yang merefleksikan responsivitas Mahkamah Konstitusi terhadap kekosongan hukum atas pengujian Perpu apabila dinilai cacat formil ataupun materiil oleh pihak yang memiliki legal standing atas itu. Hasil penelitian yang dikemukakan dalam tulisan ini ialah, pertama, pertimbangan hukum yang mendasari sehingga Mahkamah Konstitusi berwenang menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang telah tertuang di dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009, yang secara abstraktif merujuk pada sifat dari materi muatan Perpu yang sama dengan undang-undang. Kedua, kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam *judicial review*, yang menjadi juga berwenang menguji konstitusionalitas peraturan pemerintah pengganti undang-undang, sejak diucapkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, merupakan bentuk transformasi kewenangan yang diwujudkan melalui politik hukum atas kewenangan Mahkamah Konstitusi yang tanpa melalui proses legislasi di parlemen.

Kata Kunci: Mahkamah Konstitusi, Kewenangan, dan Politik Hukum

A. PENDAHULUAN

Sebagai sebuah Negara Hukum, Konstitusi merupakan hal penting dalam rangka mengatur jalannya kehidupan berbangsa dan bernegara.¹ Miriam Budiardjo terkait dengan muatan dari konstitusi, mengemukakan pendapatnya bahwa konstitusi memuat ketentuan-ketentuan mengenai *inter alia*, mengenai organisasi dan fungsi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.² Dalam pemikiran yang sangat masyhur terkait fungsi Negara, sebagaimana dikemukakan oleh Montesquieu, yang jamak dipahami sebagai *trias politica*, dinyatakan bahwa kekuasaan negara terbagi atas 3 (tiga) fungsi, yakni: (a) Fungsi legislatif (membentuk undang-undang); (b) Fungsi Eksekutif (menjalankan undang-undang); dan Fungsi Yudikatif (mengadili pelanggaran-pelanggaran terhadap undang-undang).³ Pemikiran tersebut banyak diadopsi oleh negara-negara untuk menentukan dan mendistribusikan kewenangan-kewenangan kepada institusi-institusi negara. Kendatipun demikian, masih terdapat juga negara-negara yang tidak mengadopsi sepenuhnya pemikiran tersebut.⁴

Dalam konteks Fungsi Yudikatif (kekuasaan kehakiman), salah satu Lembaga Negara yang menjadi pelaku dari kekuasaan tersebut adalah Mahkamah Konstitusi, disamping Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya.⁵ Sebagai sebuah lembaga

¹ Konstitusi merupakan dasar dalam melakukan pembaharuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dalam konteks *social engineering* atau *social reform*.

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia di Masa Depan* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002), 33. Lihat juga: Vicki C. Jackson and Mark Tushnet. *Comparative Constitutional Law* (New York: Foundation Press, 1999), 197.

² Menurut Miriam Budiardjo, Konstitusi memuat ketentuan-ketentuan mengenai: (a) organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislative, eksekutif, dan yudikatif; (b) hak-hak asasi manusia; (c) prosedur mengubah undang-undang dasar; dan (d) adakalanya larangan mengubah sifat tertentu dari undang-undang dasar. Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia, 1989), 101.

³ Romi Librayanto, *Ilmu Negara (Suatu Pengantar)* (Makassar: Pustaka Refleksi, 2009), 134-35.

⁴ Du Xichuan dan Zhang Lingyuan menyatakan bahwa *China tidak memiliki sistem kenegaraan yang membagi kekuasaan negara ke dalam fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif, melainkan dibangun satu basis dalam Kongres Rakyat Nasional (NPC) yang mengkombinasikan fungsi parlemen dan pemerintah*. Sehingga, kekuasaan yang berlaku di China meliputi NPC dan kekuasaan yudikatif.

Du Xichuan, and Zhang Lingyuan, *China's Legal System: A General Survey* (Beijing: New World Press, 1990), 30, sebagaimana dalam Satya Arinanto, *Politik Hukum 3* (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001), 61.

⁵ Widyanani, "Kewenangan Mahkamah Konstitusi Sebagai Pelaku Kekuasaan Kehakiman," *Jurnal KAPemda: Kajian Administrasi dan Pemerintahan Daerah* 13, no. 7 (2018): 50.

peradilan, Mahkamah Konstitusi (MK) memiliki peran strategis dalam mengawal dan menjamin terlaksananya prinsip-prinsip dan norma yang terkandung dalam konstitusi sebagai norma tertinggi penyelenggaraan hidup bernegara (*the supreme law of the land*). Karena itu, Mahkamah Konstitusi disebut juga sebagai *the guardian of the constitution*.⁶ Berdasarkan Konstitusi, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia memiliki 4 (empat) kewenangan dan satu kewajiban, adapun kewenangan tersebut yaitu mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (a) menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar; (b) memutus sengketa kewenangan Lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar; (c) memutus pembubaran partai politik; dan (d) memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.⁷ Adapun kewajiban dari Mahkamah Konstitusi adalah wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.⁸

Jika merujuk pada latar belakang sejarah pembentukannya, eksistensi dari MK sendiri pada awalnya dimaksudkan untuk menjalankan wewenang pengujian undang-undang. Munculnya kewenangan ini sendiri dapat dipahami sebagai perkembangan hukum dan politik ketatanegaraan modern.⁹ Mekanisme pengujian undang-undang ini sendiri, sebagaimana dinyatakan oleh Harun Alrasid, semata-mata dimaksudkan untuk melakukan pengujian suatu produk perundang-undangan terhadap undang-undang yang lebih tinggi oleh lembaga peradilan tertentu, apakah isinya bertentangan atau tidak dengan peraturan yang lebih tinggi.¹⁰ Pengujian undang-undang (*judicial review*) sendiri di Indonesia dilaksanakan oleh dua lembaga peradilan yang berbeda, yakni Mahkamah Konstitusi (MK) dan Mahkamah Agung (MA). MK berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, sedangkan MA berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.¹¹

Pengujian undang-undang di Indonesia dikenal dengan istilah '*judicial review*'. '*Judicial review*' sendiri memiliki perbedaan pengertian yang mendasar dengan istilah '*constitutional review*' atau pengujian konstitusional. '*Judicial review*' memiliki objek kajian yang lebih luas dari '*constitutional review*', karena bukan hanya menguji produk perundang-undangan berbentuk undang-undang, tetapi mencakup pula peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Pengujiannya-pun tidak hanya menyoal konstitusionalitasnya, melainkan juga dapat diuji legalitas dari produk perundang-undangan tersebut. Namun di sisi lain, '*judicial review*' memiliki pengertian yang lebih sempit, karena kewenangan pengujian ini hanya dilakukan oleh hakim atau lembaga judisial. Sedangkan '*constitutional review*' memiliki pengertian lebih luas, karena subjek yang mengujinya bisa lembaga selain peradilan, tergantung lembaga mana yang diberi kewenangan oleh konstitusi negara tersebut.¹²

⁶ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), 7. Lihat juga: Ahmad dan Novendri M. Nggilu, "Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi sebagai Prinsip *the Guardian of the Constitution*," *Jurnal Konstitusi* 16, no. 4 (2019): 787, <https://doi.org/10.31078/jk1646>.

⁷ Ika Kurniawati dan Lusy Liany, "Kewenangan Mahkamah Konstitusi Sebagai *Negative Legislator* Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945," *ADIL: Jurnal Hukum* 10, no. 1 (2019): 112, <https://doi.org/10.33476/ajl.v10i1.1068>

⁸ *Ibid.*

⁹ Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), 3.

¹⁰ *Ibid.*, 96.

¹¹ Pasal 24 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945.

¹² Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), 2-4.

Di Indonesia sendiri, pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar yang subjek mengujinya diberikan kepada MK lebih dikenal dengan istilah *'judicial review'* meskipun secara konseptual juga dapat disebut sebagai adalah *'constitutional review'* karena batu ujinya adalah Undang-Undang Dasar 1945 (konstitusi negara Indonesia, selanjutnya disingkat UUD 1945). Adapun terhadap kedua terminologi tersebut, pemaknaannya dapat didudukkan sebagai berikut. Apabila pengujian suatu aturan/norma dilakukan terhadap norma hukum yang bersifat abstrak dan umum (*general and abstract norms*) secara *"a posteriori"*, maka pengujian itu dapat disebut sebagai *'judicial review'*. Akan tetapi jika ukuran pengujian itu dilakukan dengan menggunakan konstitusi sebagai batu uji, maka kegiatan pengujian semacam itu dapat disebut juga sebagai *"constitutional review"* atau pengujian konstitusional, yaitu pengujian mengenai konstitusionalitas dari norma hukum yang sedang diuji (*judicial review on the constitutionality of law*).¹³ Artinya, baik yang pengujian yang menjadi objek kewenangan MA ataupun MK berdasarkan Konstitusi di Indonesia pada saat ini, merupakan proyeksi dari *judicial review*. Akan tetapi, hanya pengujian yang menjadi objek kewenangan MK-lah yang dapat disebut sebagai *constitutional review*. Konsep *'constitutional review'* itu sendiri sebenarnya dapat dilihat sebagai buah perkembangan gagasan modern tentang sistem pemerintahan demokratis yang didasarkan atas ide-ide negara hukum (*rule of law*), prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*), serta perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia (*the protection of fundamental rights*).¹⁴ Adapun menurut Todung Mulya Lubis, bahwa dalam Negara Hukum, terdapat jaminan terhadap hak asasi manusia, dengan adanya independensi peradilan, penegakan hukum yang berdasarkan *due process of law*, dan *judicial review* yang akan terus dipertahankan.¹⁵

Dalam perkembangan ketatanegaraan saat ini, pengujian konstitusionalitas undang-undang yang merupakan satu-satunya mekanisme penghapusan atau pembatalan ketentuan atau bahkan undang-undang kini. Hal ini disebabkan karena atas berlakunya suatu undang-undang, maka bisa saja mereduksi atau menghilangkan hak dan/atau kewenangan konstitusional warga negara, atau bahkan atas berlakunya undang-undang tersebut dapat menciderai prinsip demokrasi negara Indonesia. Untuk itu pengujian undang-undang yang dianggap bertentangan dengan konstitusi ini sepatutnya harus segera diuji sejak keberlakuannya.

Berdasarkan konstitusi, sudah sangat jelas, bahwa terkait dengan pengujian konstitusional, yang menjadi objek kewenangan MK hanyalah pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.¹⁶ Apabila didudukkan dalam perspektif konstitusionalisme yang salah satu esensinya adalah adanya pembatasan terhadap kekuasaan,¹⁷ maka, secara yuridis formal,

¹³ Erick Barendt mengemukakan bahwa *"Judicial review is a feature of a most modern liberal constitutions. It refers to the power of the courts to control the compatibility of legislation and executive acts of the term of the constitutions."*

Erick Barendt, *An Introduction to Constitutional Law* (Great Britain: Biddles Ltd, Guildford and King's Lynn, 1998), 107.

¹⁴ Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Op.Cit.*, 8-9.

¹⁵ *Within the 'Rechtstaat' can human rights guarantees, such as the independence of the judiciary. And also due process of law, and judicial review will be survive.*

Todung Mulya Lubis, "In Search of Human Rights: Legal-Political Dilemmas of Indonesia's New Order, 1966 – 1990," California: *S.J.D. Dissertation at Boalt Hall Law School University of California Berkeley*, 1990, 84, sebagaimana dalam Satya Arinanto, *Politik Hukum 2* (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001), 168.

¹⁶ Antoni Putra, "Dualisme Pengujian Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Legislasi Indonesia* 15, no. 2 (2018): 70, <https://doi.org/10.54629/jli.v15i2.172>

¹⁷ Di dalam negara-negara yang mendasarkan dirinya pada demokrasi konstitusional, undang-undang dasar mempunyai fungsi yang khas, yaitu membatasi kekuasaan pemerintah (dalam arti luas), sedemikian rupa sehingga

Mahkamah Konstitusi tidak berwenang menguji objek lain selain berbentuk ‘undang-undang’, yakni peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden. Akan tetapi, dalam praktiknya, di MK pernah dilakukan pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (lebih lanjut disebut ‘Perpu’) sebagai objek yang diuji konstitusionalitasnya.¹⁸ Dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tersebut, terlihat seolah dalam proses mengembangkan tatanan hukum yang berbasis pada prinsip demokrasi konstitusional, Lembaga-lembaga negara masih melaksanakannya secara bertahap untuk menyesuaikan antara: *konstitusi tertulis, praktik ketatanegaraan dan tatanan sosial dan apa yang menjadi kebutuhan hukum masyarakat*,¹⁹ pasca pembentukan Mahkamah Konstitusi sebagai bagian dari buah reformasi. Melalui putusan tersebut (Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009), telah terlahir arah politik hukum yang monumental terkait praktik ketatanegaraan, dan melahirkan politik hukum terkait kewenangan Mahkamah Konstitusi terhadap ruang lingkup objek pengujiannya. Untuk itu, tulisan ini akan membahas perihal **“Politik Hukum Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi atas Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”**.

Terkait dengan bahasan dalam tulisan ini, telah terdapat tulisan-tulisan sebelumnya yang telah membahas terkait dengan pengujian konstitusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Misalnya, Ali Marwan Hsb., yang dalam tulisannya mengungkapkan bahwa “ketentuan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tersebut telah memberikan kewenangan baru kepada Mahkamah Konstitusi selain daripada kewenangannya yang telah diatur secara limitatif dalam Pasal 24C Undang-Undang Dasar 1945”.²⁰ Selanjutnya, terdapat tulisan dari Cipto Prayitno, yang dalam tulisannya mengulas perihal pelaksanaan atas Putusan Mahkamah Konstitusi, *inter alia*, yang terkait dengan keharusan adanya keselarasan antara pembentukan Perpu oleh Presiden dengan batasan-batasan substansial pembentukan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, sehingga terwujud Perpu yang konstitusional.²¹ Terakhir, Iman Karim, yang dalam tulisannya mengemukakan bahwa “Pengujian Perpu oleh lembaga yudisial (*judicial review*) merupakan “perampasan” atas hak dan kewenangan konstitusional DPR yang diberikan oleh UUD 1945. Sebab sudah

penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Gagasan tersebut disebut sebagai *Konstitusionalisme*.

Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2008), 37.

¹⁸ Salah satu bentuk pengujian konstitusional, yang objek yang diuji bukan undang-undang, *in casu* Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang (Perpu) telah termanuskrip dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 mengenai Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pasal 24C UUD 1945 menyatakan bahwa salah satu wewenang MK adalah memutus pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. Pengertian Undang-undang menurut Pasal 1 angka 3 UU tentang pembentukan peraturan Perundang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden. Dengan demikian pengertian merujuk pada bentuk hukum “Undang-Undang”.

Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Op. Cit.*, 16 – 17.

¹⁹ Di Chile, misalnya, penguatan demokrasi harus diselesaikan dalam langkah-langkah bertahap yang sebagian besar terlihat tidak ideal, dan seringkali birokratis.

Timothy Schully, and Alejandro Ferreiro Y., “Chile Recovers Its Democratic Past: Democratization by Installment,” *Journal of Legislation* 18, no. 3 (1998): 318.

²⁰ Ali Marwan Hsb., “Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”, *Jurnal Legislasi Indonesia*,” 13, no. 2 (2016): 150, <https://doi.org/10.54629/jli.v13i2.144>.

²¹ Cipto Prayitno, “Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,” *Jurnal Konstitusi* 17, no. 2 (2020): 474, <https://doi.org/10.31078/jk1733>

sangat jelas, Pasal 22 UUD 1945 memberi hak kepada DPR untuk menilai sebuah Perppu pada persidangan berikutnya”.²²

Akan tetapi, berbeda dengan hal-hal yang dikemukakan di dalam tulisan-tulisan terdahulu, melalui tulisan ini, akan dikemukakan perihal transformasi pengaturan kewenangan Mahkamah Konstitusi terhadap pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam perspektif konsep politik hukum. Selain itu, jika Iman Karim mengemukakan bahwa Pengujian Perppu oleh lembaga yudisial (*judicial review*) merupakan “perampasan” atas hak dan kewenangan konstitusional DPR, di dalam tulisan ini, justru menyatakan sebaliknya, bahwa putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 yang menjadi dasar legitimasi kewenangan *judicial review* Mahkamah Konstitusi terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang merupakan perwujudan konsep *judicial activism*, yang merefleksikan responsivitas Mahkamah Konstitusi terhadap kekosongan hukum atas pengujian Perpu, apabila Perpu yang diterbitkan dinilai cacat formil ataupun materiil oleh pihak-pihak yang memiliki *legal standing* atas itu.

Adapun tujuan dari tulisan ini ialah menguraikan pertimbangan hukum yang mendasari kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam mengadili permohonan *judicial review* atas peraturan pemerintah pengganti undang-undang, dan menguraikan politik hukum terhadap kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam mengadili permohonan *judicial review* atas peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

B. METODE PENELITIAN

Dalam tulisan ini, tipe Penelitian yang diterapkan ialah penelitian normatif. Yang mana, menurut Peter Mahmud Marzuki, semua penelitian yang berkaitan dengan hukum (*legal research*) adalah penelitian normatif. Hanya saja pendekatan dan bahan-bahan hukum yang digunakan harus dikemukakan.²³ Adapun dalam penelitian ini, pendekatan-pendekatan yang digunakan sebagai berikut:

- a. *Statute approach*, merupakan pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani,²⁴ yang dalam penelitian ini menjadikan UUD Negara RI Tahun 1945 dan UU Mahkamah Konstitusi, serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 (yang memiliki kekuatan mengikat layaknya undang-undang) sebagai objek utama yang dianalisis; dan
- b. *Conceptual approach*, yakni pendekatan dalam penelitian hukum yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum,²⁵ yang dalam penelitian ini menjadikan konsep-konsep pemikiran Negara Hukum, politik hukum dan Pengujian Konstitusional sebagai pisau analisis utama.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pertimbangan Hukum Yang Mendasari Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Mengadili *Judicial Review* Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Terkait kewenangan Mahkamah Konstitusi, sebelumnya telah dijelaskan bahwa salah satu objek kewenangan dari Mahkamah Konstitusi adalah menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Kewenangan Mahkamah Konstitusi tersebut didudukkan sebagai

²² Iman Karim, “Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,” *Lex Et Societatis* 6, no. 4 (2018): 41, <https://doi.org/10.35796/les.v6i4.19828>

²³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Edisi Revisi), Cetakan ke-9 (Jakarta: Kencana, 2014), 133.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*, 135.

fungsi kontrol oleh Negara atas kewenangan kewenangan yang diberikan oleh Negara kepada lembaga legislatif untuk membentuk undang-undang.²⁶ Yang mana, fungsi pembentukan undang-undang harus dibatasi sehingga tidak melanggar hak azasi manusia yang termaktub didalam Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini berkesesuaian dengan konsep *Common Law* di Amerika Serikat dimana fungsi legislasi dari parlemen di batasi dengan adanya *judicial review* oleh lembaga pengadilan.²⁷

Mahkamah Konstitusi memang selayaknya memiliki fungsi kontrol dari kewenangan badan pembentuk undang-undang. Yang mana ketika undang-undang tersebut terlihat menyimpang dari konstitusi, maka selayaknya diberikan keleluasaan bagi pihak yang berkepentingan untuk dapat mengajukan keberatan didalam terhadap undang-undang tersebut.²⁸

Adapun untuk memohonkan pengujian undang-undang di hadapan Mahkamah Konstitusi sendiri, pihak yang menjadi Pemohon harus memiliki kerugian konstitusional, meskipun hanya bersifat kemungkinan atau potensial saja, atas keberlakuan dari suatu norma atau undang-undang yang diujikannya. Sebagaimana dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007, yang menentukan bahwa yang dimaksudkan dengan kerugian konstitusional, adalah:²⁹

- a. *Adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;*
- b. *Hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya UU yang dimohonkan pengujian;*
- c. *Kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;*
- d. *Adanya hubungan sebab-akibat (causal verband) antara kerugian dimaksud dan berlakunya UU yang dimohonkan pengujian;*
- e. *Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.*

Akan tetapi, hal tersebut berbeda dengan di Amerika Serikat, yang mana suatu keadaan menyimpang (kerugian konstitusional) tersebut harus telah terjadi dan mengakibatkan kerugian terlebih dahulu.³⁰

Terkait Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, yang menjadi *masterpiece* dalam politik hukum terkait objek kewenangan pengujian konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi, telah membuka ‘keran’ kewenangan bagi Mahkamah Konstitusi terhadap pengujian ‘peraturan pemerintah pengganti undang-undang’. Padahal dalam UUD Negara RI Tahun 1945 sendiri, telah membatasi kewenangan Mahkamah Konstitusi hanya terbatas pada pengujian ‘undang-undang’ semata.³¹ Untuk itu, perlu untuk ditinjau apa yang

²⁶ Ni'matul Huda, *Op.Cit.*, 31.

²⁷ M. P. Jain, *Administrative Law of Malaysia and Singapore* (Kuala Lumpur: Malayan Law Journal Pte Ltd., 1989), 104.

²⁸ Geoffrey Lindell, ed., *Future Directions in Australian Constitutional Law* (Canberra: The Federation Press, 1994), 1.

²⁹ Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Op.Cit.*, 323.

³⁰ Richard A. Posner, *The Problems of Jurisprudence* (Cambridge: Harvard University Press, 1990), 263-64.

³¹ Pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VIII/2009, yang dimohonkan oleh para pemohon adalah Perpu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pada perkara tersebut, kendatipun Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Para pemohon tidak memiliki *legal standing*, Akan tetapi, dalam Poin [4.1] pada Konklusi Majelis Hakim

menjadi *ratio decidendi* dari Putusan mahkamah Konstitusi tersebut, terkait apa *pertimbangan hukum yang mendasari* sehingga Mahkamah Konstitusi memperluas objek kewenangannya dalam *judicial review*, yang mana, termasuk di dalamnya adalah Perpu.³²

Menurut Michael Zander dalam bukunya *'The Law Making Process'*, *Ratio decidendi*, dapat diartikan sebagai *"a proposition of law which decides the case, in the light or in the context of the material facts"* (Suatu proposisi hukum yang memutuskan suatu kasus dilihat dari sudut atau dari konteks fakta-fakta material).³³ Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat dipahami bahwa *ratio decidendi* tidak memaknai suatu penerapan hukum hanya didasarkan pada teks-teks hukum, melainkan pada konteks dari suatu fakta-fakta hukum yang ditemukan dalam persidangan. Dalam setiap Putusan majelis hakim, *inter alia*, Mahkamah Konstitusi, pasti terdapat *ratio decidendi* oleh majelis yang dipertimbangkan dalam menjatuhkan putusan yang diucapkan.

Dalam konteks Putusan mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, hal-hal yang menjadi *ratio decidendi* majelis hakim Mahkamah Konstitusi untuk memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi dalam pengujian peraturan pemerintah pengganti undang-undang, adalah sebagai berikut.³⁴

"Menimbang bahwa Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 menyatakan: *"Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang"*. Dari rumusan kalimat tersebut jelas bahwa peraturan pemerintah yang dimaksud pada pasal ini adalah sebagai pengganti Undang-Undang, yang artinya *seharusnya materi tersebut diatur dalam wadah Undang-Undang tetapi karena kegentingan yang memaksa, UUD 1945 memberikan hak kepada Presiden untuk menetapkan Perpu dan tidak memberikan hak kepada DPR untuk membuat peraturan sebagai pengganti Undang-Undang*. Apabila pembuatan peraturan diserahkan kepada DPR maka proses di DPR memerlukan waktu yang cukup lama karena DPR sebagai lembaga perwakilan, pengambilan putusannya ada di tangan anggota, yang artinya untuk memutuskan sesuatu hal harus melalui rapat-rapat DPR sehingga kalau harus menunggu keputusan DPR kebutuhan hukum secara cepat mungkin tidak dapat terpenuhi. Di samping itu, dengan disebutnya "Presiden berhak" terkesan bahwa pembuatan Perpu menjadi sangat subjektif karena menjadi hak dan tergantung sepenuhnya kepada Presiden. Pembuatan Perpu memang di tangan Presiden yang artinya tergantung kepada penilaian subjektif Presiden, namun demikian tidak berarti bahwa secara absolut tergantung kepada penilaian subjektif Presiden karena sebagaimana telah diuraikan di atas penilaian subjektif Presiden tersebut harus didasarkan kepada keadaan yang objektif yaitu adanya tiga syarat sebagai parameter adanya kegentingan yang memaksa. Dalam kasus tertentu dimana kebutuhan akan Undang-Undang sangatlah mendesak untuk menyelesaikan persoalan kenegaraan

pada Putusan *a quo*, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa **Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan a quo.**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VIII/2009, 25.

³² Lintang Galih Pratiwi, "Kewenangan Uji Material (*Judicial Review*) terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat oleh Mahkamah Konstitusi," *SASI* 26, no. 4 (2020): 523, <https://doi.org/10.47268/sasi.v26i4.268>.

³³ Shidarta, "Ratio Decidendi dan Kaidah Yurisprudensi", Binus University Faculty of Humanities", 2019, <https://business-law.binus.ac.id/2019/03/04/ratio-decidendi-dan-kaidah-yurisprudensi/>

³⁴ *Ratio Decidendi* Mahkamah Konstitusi Poin [3.13] pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, 20 – 21.

yang sangat penting yang dirasakan oleh seluruh bangsa, hak Presiden untuk menetapkan Perpu bahkan dapat menjadi amanat kepada Presiden untuk menetapkan Perpu sebagai upaya untuk menyelesaikan persoalan bangsa dan negara; Perpu melahirkan norma hukum dan sebagai norma hukum baru akan dapat menimbulkan: (a) status hukum baru, (b) hubungan hukum baru, dan (c) akibat 21 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 karena Perpu tersebut telah menjadi Undang-Undang.

Dari *ratio decidendi* tersebut, setidaknya dapat disimplifikasi bahwa hal yang menjadi pertimbangan hukum yang mendasari sehingga Mahkamah Konstitusi berwenang mengadakan pengujian peraturan pemerintah pengganti undang-undang adalah sebagai berikut:

- a. *pertama*, bahwa Perpu dimaksudkan untuk mengganti ketentuan suatu UU sehingga materi muatan Perpu merupakan materi muatan UU;
- b. *kedua*, Perpu dibuat dan berlaku tanpa menunggu persetujuan DPR sehingga norma yang diatur di dalam Perpu yang seharusnya menjadi materi muatan UU berlaku sebagai norma hukum yang mengikat seperti halnya norma dalam suatu UU; dan
- c. *ketiga*, dalam keberlakuan norma itu dapat melanggar hak konstitusional warga negara dan bertentangan dengan UUD 1945.³⁵

2. Politik Hukum Kewenangan Mahkamah Konstitusi Terhadap *Judicial Review* Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Pada akhir abad ke-20 hingga awal abad ke-21, Indonesia mengalami sebuah peristiwa yang sangat monumental, yang jamak disebut dengan era reformasi. Era reformasi tersebut sendiri telah membuahkan sebuah tatanan sosial, hukum, dan politik dengan nuansa yang lebih baru dalam peradaban bangsa Indonesia. Salah satu hal yang dibuahkan oleh era reformasi adalah perubahan konstitusi yang terjadi dari rentan 1999 – 2002. Terkait dengan perubahan konstitusi, Clive Napier pernah mengemukakan, bahwa apabila dilakukan perubahan terhadap konstitusi, maka hal-hal yang perlu diperhatikan adalah (a) *pertama*, panggilan untuk hak asasi manusia, akuntabilitas dan demokratisasi harus tegas terkait dengan perintah konstitusi; dan (b) *Kedua*, kebutuhan untuk pembangunan ekonomi yang pesat. Misalnya, mereka membutuhkan prediktabilitas dan kepastian dalam lingkungan di mana mereka beroperasi. Jaminan terhadap hak milik, dan pengakuan terhadap supremasi hukum harus diakui.³⁶ Kedua hal tersebut sendiri, telah termanifestasikan dalam UUD Negara RI Tahun 1945, terkhusus dengan adanya perubahan-perubahan seputar pengaturan Hak asasi Manusia, Perekonomian Nasional, dan kesejahteraan sosial. Adapun terhadap hak-hak asasi manusia tersebut, dalam kenyataannya perlu untuk dijaga dan dilindungi. Sehingga, di dalam UUD Negara RI Tahun

³⁵ Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Op.Cit.*, 17.

³⁶ Clive Napier, "Africa's Constitutional Renaissance: Stocktaking in the 90's," *Africa Dialogue: Monograph Series*, no. 1 (2000): 90.

1945, melengkapinya juga perubahannya dengan memasukkan Mahkamah Konstitusi sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman, yang dimandatkan menjadi pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*).³⁷

Peristiwa perubahan konstitusi tersebut juga telah melahirkan politik hukum terhadap konstitusi, dalam rangka mewujudkan tatanan negara yang dicita-citakan. Politik Hukum sendiri merupakan kebijakan penyelenggara negara yang bersifat mendasar dalam menentukan arah, bentuk maupun isi daripada hukum yang akan dibentuk dan tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dengan demikian, Pengertian Politik Hukum menurut Padmo Wahjono berkaitan dengan hukum yang berlaku di masa yang akan datang (*ius constituendum*).³⁸ Menurut Mahfud MD, suatu Politik Hukum Nasional, harus dipandu oleh keharusan untuk, diantaranya, Mewujudkan demokrasi dan nomokrasi, yang menghargai dan melindungi hak-hak asasi manusia tanpa diskriminasi.³⁹ Pemikiran tersebut juga diamini oleh Correa, yang mengemukakan: “*the democratic political forces had to inaugurate a new political rhetoric that was not as confrontational. as a result, the human right issue was strongly presented as a demand to encourage pacification and depolarization rather than as a demand for punishment*”.⁴⁰ Sebagai sebuah negara yang pernah melalui masa transisi (dari era orde baru menjadi reformasi), dan masih terus berkembang dalam menata kehidupan hukum dan politik di negaranya, dapat dikatakan bahwa Indonesia masih terus secara bertahap mematangkan dan menguatkan konsep dan sistem hukum dan demokrasi di negaranya. Penguatan hukum dan demokrasi di masa transisi tersebut sendiri haruslah dilaksanakan secara bertahap, dalam rangka menyeseuaikannya dengan kebutuhan hukum masyarakat pada saat itu. Seperti yang dikemukakan oleh Rustow, sebagai *democratization by “instalments”* (demokratisasi secara bertahap).⁴¹

Salah satu objek permasalahan yang Indonesia masih dalam tahap pematangan dan penguatan ialah terkait isu *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi.⁴² *Judicial Review* atau *controle juridictionale* adalah pengawasan kekuasaan kehakiman (*judicial power*) terhadap kekuasaan legislatif dan eksekutif, yang oleh Brewer Carrias dipandang sebagai tugas yang melekat dari *judicial power* untuk menjamin tindakan hukum legislatif dan eksekutif sesuai

³⁷ Setidaknya terdapat 5 (lima) fungsi yang melekat pada keberadaan MK dan dilaksanakan melalui wewenangnya, yaitu sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*), penafsir final konstitusi (*the final interpreter of the constitution*), **pelindung hak asasi manusia** (*the protector of human rights*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen’s constitutional rights*), dan pelindung demokrasi (*the protector of democracy*).

A. Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), 119.

³⁸ Padmo Wahjono, *Indonesia Berdasarkan Atas Hukum* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), 160.

³⁹ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum: Menegakkan Konstitusi*. Cet. II (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), 31.

⁴⁰ Jorge Correa S., “Dealing with Past Human Rights Violations: The Chilean Case After Dictatorship,” *Notre Dame Law Review* 67, no. 5 (1992): 1459.

⁴¹ Bahwa pada masa otoritarian, cabang-cabang kekuasaan, seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif dari pemerintahan yang digunakan untuk menjadi penghalang bagi pemulihan penuh demokrasi di negara itu. Di Chile, misalnya, penguatan demokrasi harus diselesaikan dalam langkah-langkah bertahap yang sebagian besar terlihat tidak ideal, seringkali birokratis.

Timothy Schully and Alejandro Ferreira Y. *Op.Cit.*, 318.

⁴² Terdapat 3 (tiga) kategori besar pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*), yaitu: (a) pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*); (b) pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political/legislative review*); dan (c) pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative/excecutive review*).

Ni`matul Huda, *Op.Cit.*, 29-30.

Adapun di Indonesia, terkait pengujian peraturan perundanga-undangan, memilih jalur *judicial review* sebagai saluran pengujiannya.

dengan hukum tertinggi (konstitusi).⁴³ Yang mana, kepatuhan terhadap putusan MK dalam implementasi, akan menjadi ukuran apakah konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam suatu negara, secara sungguh-sungguh telah menjadi hukum yang hidup.⁴⁴ Adapun kewenangan Mahkamah Konstitusi, terhadap pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*), hanya terhadap pengujian ‘undang-undang’ terhadap Undang-Undang Dasar. Sebagaimana bunyi Pasal 24C ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945, yang menyatakan “*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, ...*”. Oleh sebab itu, secara konstitusional, Mahkamah Konstitusi hanya berwenang menguji konstitusionalitas undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Akan tetapi dalam dinamikanya, terkait praktik *judicial review* di Mahkamah Konstitusi, telah mengalami suatu politik hukum. Yang mana, yang semula, berdasarkan konstitusi, hanya berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, pada saat ini telah membuka ruang kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Hal monumental tersebut, pertama kali diakui oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009. Dalam putusan tersebut, di dalam *ratio decidendi*-nya, Mahkamah Konstitusi mengemukakan bahwa “*...Mahkamah (Mahkamah Konstitusi) berwenang untuk menguji Perpu terhadap UUD 1945 sebelum adanya penolakan atau persetujuan oleh DPR, dan setelah adanya persetujuan DPR karena Perpu tersebut telah menjadi Undang-Undang*”.

Kendatipun Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *erga omnes* (mengikat dan harus ditaati bagi semua pihak), akan tetapi, terhadap isu kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, tidak tertutup ruang diskursus pemikiran. Misalnya, Yusril Ihza Mahendra mengemukakan bahwa langkah Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pengujian perpu adalah termasuk menambah-nambahi kewenangannya sendiri.⁴⁵ Menurutnya, UUD 1945 secara tegas mengatur bahwa MK hanya berwenang menguji undang-undang terhadap UUD, tetapi tidak untuk menguji perpu. Selain itu, pengujian Perppu di Mahkamah Konstitusi akan bermasalah. Jika DPR lebih dahulu menolak mengesahkan Perppu menjadi Undang-Undang, maka MK akan kehilangan objek pengujiannya lantaran Perppu tersebut dicabut. Sebaliknya, jika Perppu telah disahkan jadi Undang-Undang, sementara MK belum selesai memutuskan, maka objek pengujiannya juga otomatis gugur. Obyek pengujiannya juga sudah berubah status dan saat itu para pemohon tidak boleh lagi mengubah atau memperbaiki permohonan.⁴⁶ Pandangan tersebut berbeda dengan pandangan Jimly Asshiddiqie. Menurut Jimly Asshiddiqie, selain UU, Mahkamah Konstitusi juga berwenang menguji Perpu, sebab Perpu merupakan UU dalam arti materiel (*wet in materiele zijn*).⁴⁷ Kewenangan Mahkamah Konstitusi menguji konstitusionalitas Perpu terhadap UUD 1945 untuk mencegah terjadinya kemungkinan yang

⁴³ Alan R. Brewer Cariras, *Judicial Review in Comparative Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), 84.

⁴⁴ Anies Prima Dewi, “Problematika Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang,” *Jurnal Ilmiah Mandala Education* 3, no. 2 (2017): 243-44, <https://doi.org/10.33476/ajl.v10i1.1068>

⁴⁵ Denyaty, “Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Melakukan *Judicial Review* Pada Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,” *Lex Administratum* 6, no. 4 (2018): 108.

⁴⁶ ASH, “Yusril Kritik Pengujian Perppu MK”, *Hukumonline.com*, 2013, <http://m.hukumonline.com/berita/baca/lt528c9d6b18120/yusril-kritik-pengujian-perppu-mk>.

⁴⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), 87.

tidak diinginkan yaitu Perpu yang sewenang-wenang, sedangkan masa berlaku Perpu tersebut hingga persidangan DPR berikutnya untuk mendapatkan persetujuan DPR.⁴⁸

Adapun putusan Mahkamah Konstitusi yang melegitimasi kewenangan Mahkamah Konstitusi atas *judicial review* peraturan pemerintah pengganti undang-undang, merupakan sebuah putusan yang monumental yang dapat disebut sejalan dengan filosofi *Judicial Activism* (hakim yang bersifat aktif menggali nilai-nilai).⁴⁹ Yang mana hakim (*in casu* hakim konstitusi) tidak melihat dengan ‘kacamata kuda’ persoalan *constitutional review* yang dimuat dalam konstitusi, melainkan hakim bersifat aktif melihat fenomena kekosongan hukum, dalam hal terdapat peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang dinilai cacat materiil atau formil oleh pihak-pihak yang memiliki *legal standing*. Sehingga dengan itu, lahirlah putusan mahkamah konstitusi tersebut tersebut, yang bersifat responsif.

Berdasarkan uraian-uraian diatas, dapat dipahami bahwa terkait kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam *judicial review*, telah mengalami suatu proses politik hukum. Yang semula, berdasarkan konstitusi, Mahkamah Konstitusi hanya berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Namun sejak diucapkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, dan mengingat putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *erga omnes* (mengikat dan wajib ditaati oleh seluruh pihak), Mahkamah Konstitusi menjadi berwenang menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Yang mana, politik hukum tersebut diwujudkan melalui suatu proses politik hukum yang tanpa melalui proses legislasi di parlemen, melainkan melalui suatu proses *judicial*. Dengan kata lain, politik hukum kewenangan Mahkamah Konstitusi terhadap pengujian peraturan pemerintah pengganti undang-undang, bukan merupakan hasil dari politik hukum yang dituangkan ke dalam konstitusi ataupun undang-undang.

D. PENUTUP

1. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil studi penelitian dan pembahasan diatas penulis dapat mengambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Pertimbangan hukum yang mendasari sehingga Mahkamah Konstitusi berwenang mengadakan pengujian peraturan pemerintah pengganti undang-undang adalah sebagai berikut: (a) *pertama*, bahwa Perppu dimaksudkan untuk mengganti ketentuan suatu undang-undang sehingga materi muatan Perpu merupakan materi muatan undang-undang; (b) *kedua*, Perpu dibuat dan berlaku tanpa menunggu persetujuan DPR sehingga norma yang diatur di dalam Perpu yang seharusnya menjadi materi muatan undang-undang berlaku sebagai norma hukum yang mengikat seperti halnya norma dalam suatu undang-undang; dan (c) *ketiga*, dalam keberlakuan norma itu dapat melanggar hak konstitusional warga negara dan bertentangan dengan UUD 1945.
2. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam *judicial review*, telah mengalami suatu proses politik hukum. Yang semula, berdasarkan konstitusi, Mahkamah Konstitusi hanya berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Namun sejak diucapkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, dan mengingat putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *erga omnes* (mengikat dan wajib ditaati oleh seluruh pihak), Mahkamah Konstitusi menjadi berwenang menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Hal tersebut menunjukkan bahwa

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Iskandar Muda, “Pro-Kontra dan Prospektif Kewenangan Uji Konstitusionalitas Perpu,” *Jurnal Konstitusi* 10, no. 1 (2013): 85, <https://doi.org/10.31078/jk%25x>

Mahkamah Konstitusi mengambil keputusan berdasarkan prinsip *judicial activism* yang melihat adanya sebuah kekosongan hukum terhadap persoalan *judicial review* Perpu dalam hal terdapat penilaian bahwa Perpu tersebut telah cacat formil ataupun materil oleh pihak yang memiliki *legal standing* atas itu.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad dan Novendri M. Nggilu, “Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi sebagai Prinsip *the Guardian of the Constitution*,” *Jurnal Konstitusi* 16, no. 4 (2019): 785-808, <https://doi.org/10.31078/jk1646>
- Arinanto, Satya, *Politik Hukum 2* (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001).
- Arinanto, Satya, *Politik Hukum 3* (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001).
- ASH, “Yusril Kritik Pengujian Perppu MK”, *Hukumonline.com*, 2013, <http://m.hukumonline.com/berita/baca/lt528c9d6b18120/yusril-kritik-pengujian-perppu-mk>
- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia di Masa Depan* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002).
- Asshiddiqie, Jimly, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).
- Asshiddiqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang di Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006).
- Barendt, Erick, *An Introduction to Constitutional Law* (Great Britain: Biddles Ltd, Guildford and King’s Lynn, 1998).
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia, 1989).
- Cariras, Alan R. Brewer, *Judicial Review in Comparative Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989).
- Denyaty, “Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Melakukan *Judicial Review* Pada Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,” *Lex Administratum* 6, no. 4 (2018): 101-10.
- Fadjar, A. Mukthie, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006).
- Hsb., Ali Marwan, “Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”, *Jurnal Legislasi Indonesia*,” 13, no. 2 (2016): 145-51, <https://doi.org/10.54629/jli.v13i2.144>
- Huda, Ni’matul, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2008).
- Jackson, Vicki C., and Mark Tushnet. *Comparative Constitutional Law* (New York: Foundation Press, 1999).
- Jain, M. P., *Administrative Law of Malaysia and Singapore* (Kuala Lumpur: Malayan Law Journal Pte Ltd., 1989).
- Karim, Iman, “Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,” *Lex Et Societatis* 6, no. 4 (2018): 35-42, <https://doi.org/10.35796/les.v6i4.19828>
- Kurniawati, Ika, dan Lusy Liany, “Kewenangan Mahkamah Konstitusi Sebagai *Negative Legislator* Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945,” *ADIL: Jurnal Hukum* 10, no. 1 (2019): 111-35, <https://doi.org/10.33476/ajl.v10i1.1068>
- Librayanto, Romi, *Ilmu Negara (Suatu Pengantar)* (Makassar: Pustaka Refleksi, 2009).

- Lindell, Geoffrey, ed.. *Future Directions in Australian Constitutional Law* (Canberra: The Federation Press, 1994).
- Lubis, Todung Mulya, "In Search of Human Rights: Legal-Political Dilemmas of Indonesia's New Order, 1966 – 1990," California: *S.J.D. Dissertation at Boalt Hall Law School University of California Berkeley*, 1990.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum* (Edisi Revisi), Cetakan ke-9 (Jakarta: Kencana, 2014)
- MD, Moh. Mahfud, *Membangun Politik Hukum: Menegakkan Konstitusi*. Cet. II (Jakarta: Rajawali Pers, 2011).
- Muda, Iskandar, "Pro-Kontra dan Prospektif Kewenangan Uji Konstitusionalitas Perpu," *Jurnal Konstitusi* 10, no. 1 (2013): 69-88, <https://doi.org/10.31078/jk%25x>
- Napier, Clive, "Africa's Constitutional Renaissance: Stocktaking in the 90's," *Africa Dialogue: Monograph Series*, no. 1 (2000): 77-94.
- Posner, Richard A., *The Problems of Jurisprudence* (Cambridge: Harvard University Press, 1990).
- Pratiwi, Lintang Galih, "Kewenangan Uji Material (*Judicial Review*) terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat oleh Mahkamah Konstitusi," *SASI* 26, no. 4 (2020): 514-26, <https://doi.org/10.47268/sasi.v26i4.268>
- Prayitno, Cipto, "Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang," *Jurnal Konstitusi* 17, no. 2 (2020): 461-77, <https://doi.org/10.31078/jk1733>
- Prima Dewi, Anies, "Problematika Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang," *Jurnal Ilmiah Mandala Education* 3, no. 2 (2017): 111-35, <https://doi.org/10.33476/ajl.v10i1.1068>
- Putra, Antoni, "Dualisme Pengujian Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Legislasi Indonesia* 15, no. 2 (2018): 69-79, <https://doi.org/10.54629/jli.v15i2.172>
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VIII/2009.
- S., Jorge Correa, "Dealing with Past Human Rights Violations: The Chilean Case After Dictatorship," *Notre Dame Law Review* 67, no. 5 (1992): 1455-93.
- Schully, Timothy, and Alejandro Ferreiro Y., "Chile Recovers Its Democratic Past: Democratization by Installment," *Journal of Legislation* 18, no. 3 (1998): 317-29.
- Shidarta, "Ratio Decidendi dan Kaidah Yurisprudensi", Binus University Faculty of Humanities", 2019, <https://business-law.binus.ac.id/2019/03/04/ratio-decidendi-dan-kaidah-yurisprudensi/>
- Siahaan, Maruarar, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).
- Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010).
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226.
- Wahjono, Padmo, *Indonesia Berdasarkan Atas Hukum* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986).

Jurnal Serambi Hukum
Vol 17 No 01 Tahun 2024
e-ISSN: 2549-5275
p-ISSN: 1693-0819

Widyanani, “Kewenangan Mahkamah Konstitusi Sebagai Pelaku Kekuasaan Kehakiman,”
Jurnal KAPemda: Kajian Administrasi dan Pemerintahan Daerah 13, no. 7 (2018): 49-61.

Xichuan, Du, and Zhang Lingyuan, *China’s Legal System: A General Survey* (Beijing: New World Press, 1990).