

PENGUJIAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG (THE REVIEW OF THE GOVERNMENT REGULATION IN LIEU OF LAW)

Ali Marwan Hsb
Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Sumatera Utara
Jl. Putri Hijau No. 4 Medan Indonesia
E-mail : ali.marwan13@gmail.com
(Naskah diterima 29/02/2016, direvisi 29/07/2016, disetujui 01/08/2016)

Abstrak

Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Tetapi, jika mengacu pada hierarki peraturan perundang-undangan, undang-undang mempunyai hierarki yang sama dengan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Yang menjadi pertanyaan apakah Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar? Berdasarkan penelitian dalam tulisan ini, ditemukan bahwa berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa kewenangan untuk menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi karena materi muatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang sama dengan undang-undang. Sehingga Mahkamah Konstitusi berwenang menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang secara materiil. Putusan tersebut sudah tepat, Mahkamah Konstitusi berwenang menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang secara materiil karena materi muatannya sama dengan undang-undang. Sedangkan pengujian secara formil seyogianya menjadi kewenangan Mahkamah Agung karena peraturan pemerintah pengganti undang-undang secara formal bentuknya adalah peraturan pemerintah.

Kata Kunci: perppu, pengujian, Mahkamah Konstitusi.

Abstract

Article 24C Section (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia authorizes the Constitutional Court to review the law against the constitution. However, when referring to the hierarchy of legislation, the law has the equal hierarchy with government regulation in lieu of law. It makes a question whether the Constitutional Court truly has the authority to review government regulation in lieu of law against the constitution? Based on the research in this paper, it was found that by the Constitutional Court Decision Number 138/PUU-VII/2009, the Constitutional Court stated that the authority to review government regulation in lieu of law under the authority of the Constitutional Court because the substance of government regulation in lieu of law is similar with the substance of law. So, the Constitutional Court has the authority to review a government regulation in lieu of law materially. Such decision is correct; the Constitutional Court has the authority to review a government regulation in lieu of law in material because the substance is similar with the law. While formally reviewing should be the authority of the Supreme Court due to government regulation in lieu of law formally is in the form of government regulation.

Keyword: Authority, Constitutional Court, Review

A. Pendahuluan

Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk *menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar*, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”

Lahirnya ketentuan “menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar” dalam konstitusi negara Republik Indonesia mempunyai sejarah yang cukup panjang. Dimulai ketika rapat Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Muhammad Yamin menyampaikan mengenai perlunya badan kehakiman memiliki kewenangan menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.¹ Dalam pidato 11 Juli 1945, berkenaan dengan Balai Agung atau Mahkamah Agung Yamin mengatakan “Mahkamah inilah yang

¹ Harman, Benny K., 2013. *Mempertimbangkan Mahkamah Konstitusi; Sejarah Pemikiran Pengujian UU terhadap UUD*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, hlm. 150. Lihat juga dalam: Tim Penyusun, 2010. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm. 5. Mahfud MD, Moh., 2012. *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 349. Juga Mahfud MD, Moh., 2010. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 128.

setinggi-tingginya, sehingga dalam membanding undang-undang, maka balai agung inilah yang akan memutuskan apakah sejalan dengan hukum adat, syariah dan Undang-Undang Dasar.”²

Tetapi pendapat Yamin tersebut ditolak oleh Soepomo dengan alasan karena secara prinsip Undang-Undang Dasar yang sedang dibahas dan akan diberlakukan di Indonesia tidak menganut *Trias Politica*. Alasan lain yaitu karena kita belum memiliki tenaga-tenaga ahli dan berpengalaman yang diperlukan untuk itu.³ Secara teknis, penolakan Soepomo didasarkan pada asumsi bahwa para ahli hukum Indonesia sama sekali tak mempunyai pengalaman mengenai pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.⁴

Menurut Benny K. Harman, penolakan atas usul Yamin membawa konsekuensi praktis dan teoretis dalam kehidupan ketatanegaraan. Setidaknya ada 5 (lima) konsekuensi teoretis dan 4 (empat) konsekuensi praktis. Konsekuensi teoretis yaitu: *Pertama*, secara teoretis Indonesia menganut filsafat kenegaraan bahwa undang-undang tidak dapat diganggu gugat. Artinya, undang-undang yang merupakan produk kekuasaan perundang-undangan tidak dapat dinilai dan diuji konstusionalitasnya terhadap Undang-Undang Dasar. *Kedua*, Undang-Undang Dasar 1945 adalah konstitusi politik dan bukan konstitusi hukum. Dalam konstitusi hukum, peran pengadilan atau mahkamah agung sangat menentukan jalan pemerintahan dibanding peran parlemen yang tidak begitu besar. Sebaliknya, dalam negara berbasis konstitusi politik peran parlemen justru lebih dominan dibandingkan pengadilan atau mahkamah agung. *Ketiga*, yang menjadi norma hukum tertinggi dalam sistem ketatanegaraan menurut sistem Undang-Undang Dasar 1945 bukanlah Undang-Undang Dasar melainkan undang-undang. Dengan demikian, Indonesia menganut teori supremasi undang-undang atau supremasi parlemen bukan supremasi konstitusi. *Keempat*, kedudukan kekuasaan kehakiman berada di bawah kekuasaan undang-undang. Dalam sistem ini, badan peradilan cenderung menjadi alat kekuasaan undang-undang. Para hakim di pengadilan hanya berfungsi dan berperan menjadi corong atau mulut undang-undang. *Kelima*, para hakim di pengadilan dilarang untuk

menilai dan menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.⁵

Secara praktis penolakan terhadap usul Yamin berakibat: *Pertama*, tidak ada sistem kontrol bersifat eksternal terhadap kekuasaan negara yang membentuk undang-undang. *Kedua*, sebagai akibat kekosongan kontrol eksternal terbuka peluang penyalahgunaan kekuasaan lembaga legislatif. *Ketiga*, Undang-Undang Dasar 1945 hanya berfungsi sebagai dokumen politik yang memiliki nilai historis tetapi tidak memiliki nilai yuridis apapun dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. *Keempat*, kekuasaan legislatif maupun eksekutif merasa tidak memiliki keterikatan dan kewajiban hukum untuk mematuhi Undang-Undang Dasar 1945 sehingga cenderung menjadi absolut.⁶

Ide tentang pengujian undang-undang muncul kembali pada masa berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 dan sempat menjadi kewenangan Mahkamah Agung. Tetapi, kewenangan pengujian tersebut hanya terbatas pada undang-undang negara bagian terhadap konstitusi. Sedangkan pada masa berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950, tidak ada lembaga pengujian undang-undang karena undang-undang dipandang sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dijalankan oleh Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat.⁷

Pada akhirnya kewenangan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai bagian dari Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Pembentukan Mahkamah Konstitusi dapat dipahami dari dua sisi, yaitu dari sisi politik dan dari sisi hukum. Dari sisi politik ketatanegaraan, keberadaan Mahkamah Konstitusi diperlukan guna mengimbangi kekuasaan pembentukan undang-undang yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Dari sisi hukum, keberadaan Mahkamah Konstitusi adalah salah satu konsekuensi perubahan supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi supremasi konstitusi, prinsip negara kesatuan, prinsip demokrasi dan prinsip negara hukum.⁸

Meski gagasannya ditolak dan gagal menjadi substansi Undang-Undang Dasar 1945 yang dihasilkan para pendiri bangsa, pemikiran Yamin secara substansial ditampung dalam perubahan

2 *Ibid.*

3 Mahfud MD, Moh., 2012. *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 349.

4 Saldi Isra, “Gagasan Bernegara Yamin” dalam Tempo, 2015. *Muhammad Yamin; Penggagas Indonesia yang Dihujat dan Dipuja*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, hlm. 172.

5 Harman, Benny K., 2013. *Mempertimbangkan.....*, *Op. Cit.*, hlm. 155-156.

6 *Ibid.*, hlm. 156.

7 Soemantri, Sri, 1986. *Hak Menguji Materiil di Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm. 25.

8 Tim Penyusun, 2010. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm. 6-7.

Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 24C ayat (1) dengan memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.⁹

Ketentuan dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang secara limitatif menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar mendapat pertanyaan pada era sekarang ini. Yang apabila dihubungkan dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terutama dalam Pasal 7 ayat (1) yang menyebutkan bahwa secara hierarki undang-undang dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang berada dalam tingkatan yang sama. Hal ini menimbulkan pertanyaan apakah Mahkamah Konstitusi juga berwenang dalam menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar?

B. Pembahasan

B.1. Kedudukan Perppu dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Untuk menjelaskan mengenai kedudukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) dalam hierarki peraturan perundang-undangan, terlebih dahulu penting untuk menjelaskan tentang teori jenjang (*Stufen theory*), baik oleh Hans Kelsen maupun oleh muridnya Hans Nawiasky. Hans Kelsen mengemukakan teori *stufenbau* dalam bukunya yang diterjemahkan dalam bahasa Inggris dengan judul *General Theory of Law and State*, yang mengemukakan bahwa “norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya dan bahwa ini regresus diakhiri oleh suatu paling tinggi, norma dasar, menjadi pertimbangan bagi kebenaran keseluruhan tata hukum”.¹⁰

Teori hierarki kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky yang mengatakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, maka suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Lebih lanjut Hans Nawiasky mengelompokkan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas 4 (empat) kelompok besar, yaitu:¹¹

1. *Staatsfundamentalnorm*, (Norma Fundamental Negara);
2. *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara);
3. *Formal Gesetz* (Undang-Undang Formal); dan
4. *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana & Aturan Otonom).

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, teori hierarki tersebut dianut dan dengan jelas dapat dilihat pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pada pasal tersebut disebutkan bahwa hierarki peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) sejajar dengan undang-undang. Hal ini dikarenakan secara materi muatan, perppu sama dengan undang-undang, yang membedakan hanya bahwa perppu tersebut dikeluarkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Mengenai kriteria dari kegentingan yang memaksa tersebut Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 memberikan 3 (tiga) persyaratan yaitu:

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 tetapi tidak memadai; dan
3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan kendala yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Perppu disamakan kedudukannya dengan undang-undang menurut Maria Farida

9 Saldi Isra, "Gagasan Bernegara Yamin", dalam *Muhammad Yamin.....*, *Op. Cit.*, hlm. 172.

10 Trijono, Rachmat, 2013. *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, Papas Sinar Sinanti, Jakarta, hlm. 49.

11 Soeprapto, Maria Farida Indrati, 2007. *Ilmu Perundang-undangan; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 44 – 45.

karena perppu itu peraturan pemerintah yang menggantikan undang-undang, materi muatannya sama dengan materi muatan undang-undang.¹² Hal senada juga dikemukakan oleh Bagir Manan bahwa materi muatan perppu merupakan materi muatan undang-undang. Dalam keadaan biasa materi muatan tersebut harus diatur dengan undang-undang.¹³

Tetapi, lebih lanjut Bagir Manan menyebutkan bahwa materi muatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang semestinya mengenai hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan (administrasi negara). Jadi tidak boleh dikeluarkan perppu yang bersifat ketatanegaraan dan hal-hal yang berkaitan dengan lembaga-lembaga negara, kekuasaan kehakiman, pelaksanaan kedaulatan rakyat dan lain-lain di luar jangkauan penyelenggaraan administrasi negara.¹⁴

B.2. Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Konstruksi pengujian peraturan perundang-undangan sesuai ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 adalah bahwa terdapat 2 (dua) yurisdiksi pengujian peraturan perundang-undangan yaitu:¹⁵

1. Mahkamah Konstitusi yang berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar (Pasal 24C ayat (1));
2. Mahkamah Agung yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang (Pasal 24A ayat (1)).

Menurut Moh. Mahfud MD dengan adanya 2 (dua) lembaga kekuasaan kehakiman yang mempunyai kewenangan dalam menguji peraturan perundang-undangan secara kategori konflik masih terasa kurang sinkron. Idealnya, konflik antar orang atau antar lembaga ditangani satu mahkamah yakni Mahkamah Agung sedangkan konflik antar peraturan perundang-undangan ditangani satu mahkamah yaitu Mahkamah Konstitusi yang khusus mengurus konsistensi peraturan untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar.¹⁶

Lebih lanjut menurutnya bahwa pengaturan tentang pengujian peraturan perundang-undangan yang ada sekarang ini tetap dapat menghasilkan hal-hal yang sangat baik dalam mengawal politik hukum nasional yakni politik hukum untuk menguatkan sistem hukum

nasional yang berorientasi pada pembentukan masyarakat adil, makmur dan demokratis berdasarkan Pancasila. Mahkamah Konstitusi dapat mengamankan politik hukum agar setiap undang-undang tidak melanggar Undang-Undang Dasar, sedangkan Mahkamah Agung dapat menjamin konsistensi peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang agar ia tetap sejalan dengan undang-undang dan selalu merupakan penguatan materi aturan yang lebih teknis dalam politik hukum nasional.¹⁷

Mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia yang tidak satu atap memungkinkan terjadinya irisan pengujian yaitu undang-undang yang menjadi batu uji dalam pengujian di Mahkamah Agung dilakukan pengujian di Mahkamah Konstitusi. Dalam hal ini terdapat kemungkinan yaitu:¹⁸

1. Pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi setelah putusan pengujian di Mahkamah Agung. Setelah Mahkamah Agung memutuskan perkara pengujian peraturan perundang-undangan, dimungkinkan para pihak mengajukan pengujian undang-undang ke Mahkamah Konstitusi terhadap undang-undang yang dijadikan batu uji atau alat uji. Jika hal itu terjadi maka kemungkinan yang terjadi adalah:
 - a. Putusan Mahkamah Konstitusi sejalan dengan Putusan Mahkamah Agung; jikalau terjadi hal yang demikian maka tidak ada masalah karena putusan Mahkamah Agung dan Putusan Mahkamah Konstitusi sama-sama bisa dijalankan; dalam keadaan demikian, jika menggunakan asas *non-retroaktif*, maka masing-masing putusan harus dijalankan sebagaimana isi amar putusan. Hal ini disebabkan putusan Mahkamah Agung terlebih dahulu dikeluarkan. Sementara putusan Mahkamah Konstitusi keluar setelah putusan Mahkamah Agung dan tidak berlaku surut. Baik putusan Mahkamah Agung maupun putusan Mahkamah Konstitusi dapat dijalankan.
 - b. Putusan Mahkamah Konstitusi berbeda dengan Putusan Mahkamah Agung.
2. Pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi pada saat undang-undang digunakan sebagai batu uji di Mahkamah Agung. Apabila hal ini terjadi dan untuk

12 *Ibid*, hlm. 131.

13 Manan, Bagir, 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, hlm. 50.

14 Manan, Bagir, 2003. *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 217.

15 Soebechi, Imam, 2016. *Hak Uji Materil*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 122.

16 Mahfud MD, Moh., 2010. *Membangun Politik Hukum.....*, *Op. Cit.*, hlm. 134.

17 *Ibid*, hlm. 135-136.

18 Soebechi, Imam, 2016. *Hak Uji.....*, *Op. Cit.*, hlm. 151-164.

menghindari masalah yang ditimbulkan diatur mekanisme penyelesaiannya yaitu sebagaimana diatur dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi bahwa “pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang dilakukan Mahkamah Agung wajib dihentikan apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi.

B.3. Pengujian Material dan Pengujian Formal

Dalam teori tentang pengujian (*toetsing*), dibedakan antara *materiële toetsing* dan *formeële toetsing*. Perbedaan tersebut biasanya dikaitkan dengan perbedaan pengertian antara *wet in materiële zin* (undang-undang dalam arti materiil) dan *wet in formeële zin* (undang-undang dalam arti formal).¹⁹ Pengujian materiil menurut Harun Alrasid adalah kewenangan hakim untuk menyelidiki apakah kekuasaan/organ yang membuat suatu peraturan berwenang untuk mengeluarkan peraturan yang bersangkutan dan apakah isi peraturan tersebut tidak bertentangan dengan ketentuan yang dikeluarkan oleh pembuat peraturan perundang-undang yang lebih tinggi.²⁰ Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa pengujian materiil berkaitan dengan kemungkinan pertentangan materi suatu peraturan dengan peraturan lain yang lebih tinggi ataupun menyangkut kekhususan-kekhususan yang dimiliki suatu aturan dibandingkan dengan norma-norma yang berlaku umum.²¹

Jika pengujian undang-undang dilakukan atas materinya, maka pengujian demikian disebut pengujian materiil yang dapat berakibat dibatalkannya sebagian atau seluruh materi undang-undang yang bersangkutan.²² Dengan kata lain, bahwa pengujian materiil dilakukan berkenaan dengan isinya yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undang yang lebih tinggi.²³

Sebaliknya, jika dilihat sebagai pengujian formil, berarti yang dipersoalkan adalah segi-segi form, format dan formulasi serta proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Sri Soemantri menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk

legislatif terjelma melalui cara-cara sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undang yang berlaku atau tidak.²⁴ Sedangkan Harun Alrasid mengemukakan bahwa hak menguji formal ialah mengenai prosedur pembuatan peraturan perundang-undangan.²⁵

Lebih luas lagi dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa pengujian formil itu dapat mencakup:²⁶

- a) Pengujian atas pelaksanaan tata cara prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan, baik dalam pembahasan maupun dalam pengambilan keputusan atas rancangan sampai disahkan;
- b) Pengujian atas bentuk, format atau struktur peraturan perundang-undangan;
- c) Pengujian yang berkenaan dengan keberwenangan lembaga lembaga yang mengambil keputusan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
- d) Pengujian atas hal-hal lain yang tidak termasuk pengujian materiil.

B.4. Wewenang Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Perppu

Sebagai salah satu pelaksana dari kekuasaan kehakiman di Indonesia, Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 mempunyai wewenang 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.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi jika dilihat dari latar belakang pembentukannya adalah pada pokoknya untuk mengakomodir pelembagaan *judicial review*. Menurut Saldi Isra, adanya pelembagaan mekanisme pengujian undang-undang yang dilakukan Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu wujud dari adanya permurniaan atau purifikasi sistem pemerintahan presidensial di Indonesia setelah dilakukannya 4 (empat) kali perubahan Undang-Undang Dasar 1945.²⁷

19 Asshiddiqie, Jimly, 2012. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 38.

20 Alrasid, Harun, "Hak Menguji dalam Teori dan Praktek", dalam *Jurnal Konstitusi* Volume 1 Nomor 1, Juli 2004, hlm. 96.

21 Asshiddiqie, Jimly, 2012. *Hukum Acara.....*, *Op. Cit.*, hlm. 1.

22 *Ibid*, hlm. 39.

23 Mahfud MD, Moh., 2010. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 257.

24 Soemantri, Sri, 1986., *Hak Menguji.....*, *Op. Cit.*, hlm. 28

25 Alrasid, Harun, "Hak Uji.....", *Loc. Cit.*

26 Asshiddiqie, Jimly. 2012, *Hukum Acara.....*, hlm. 41 – 43.

27 Isra, Saldi, 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 63.

Dalam Pasal 24C tersebut dinyatakan secara jelas, bahwa Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan hanya untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, sedangkan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang menjadi kewenangan Mahkamah Agung. Jika diperhatikan dalam hierarki peraturan perundang-undangan, undang-undang sejajar dengan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, tetapi tidak dinyatakan bahwa pengujian peraturan pemerintah pengganti undang-undang adalah kewenangan dari Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, perlu penafsiran dari Mahkamah Konstitusi mengenai hal ini.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 disebutkan bahwa perppu 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 Perppu disahkan dan nasib dari norma hukum tersebut tergantung kepada persetujuan DPR untuk menerima atau menolak norma hukum Perppu, namun demikian sebelum adanya pendapat DPR untuk menolak atau menyetujui Perppu, norma hukum tersebut adalah sah dan berlaku seperti undang-undang. Oleh karena dapat menimbulkan norma hukum yang kekuatan mengikatnya sama dengan undang-undang maka terhadap norma yang terdapat dalam Perppu tersebut Mahkamah dapat menguji apakah bertentangan secara materiil dengan UUD 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.

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. Menurut Hamdan Zoelva dalam wawancara dengan I Dewa Gede Palguna dalam bukunya "Pengaduan Konstitusional" menyatakan bahwa secara formal, tidak mungkin memberi tambahan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi tanpa terlebih dahulu melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945.²⁸

Tetapi, lebih lanjut I Dewa Gede Palguna menyatakan bahwa penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi dapat dilakukan tanpa melalui perubahan formal Undang-Undang

Dasar 1945. Hal itu dapat dilakukan dengan 2(dua) cara, yaitu:²⁹

1. Melalui *legislative interpretation*, yakni penafsiran otentik atau resmi pembentuk undang-undang terhadap sejumlah pengertian dalam undang-undang. Hal ini dilakukan cukup dengan melakukan perubahan terhadap undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi.³⁰
2. Melalui *judicial interpretation*, yaitu penafsiran yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi terhadap ketentuan undang-undang dalam putusan Mahkamah Konstitusi.

Dalam kasus penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang terjadi adalah penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi melalui *judicial interpretation*. Di mana Mahkamah Konstitusi menafsirkan bahwa peraturan pemerintah pengganti undang-undang sama dengan undang-undang dikarenakan kedua jenis peraturan perundang-undangan tersebut sama dari segi muatan dan sejajar secara hierarki. Dikarenakan sama secara materi muatan, maka Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang dari segi materinya.

C. Penutup

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, Mahkamah Konstitusi memberikan penafsiran bahwa Perppu mempunyai kedudukan yang sama dengan undang-undang, sehingga Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan untuk mengujinya. Hal ini merupakan penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi berdasarkan penafsiran hukum oleh Mahkamah Konstitusi.

Tetapi, perlu diperhatikan bahwa undang-undang dengan perppu berada sejajar secara hierarki dikarenakan materi muatan dari kedua jenis peraturan perundang-undangan tersebut sama artinya undang-undang dan Perppu sama secara materiil. Sedangkan proses pembentukannya tidaklah sama, karena undang-undang dibentuk dengan persetujuan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan Presiden, sedangkan Perppu hanya dibentuk oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Jadi, secara formalitas pembentukan, undang-undang berbeda dengan Perppu karena Perppu bentuknya adalah Peraturan Pemerintah.

²⁸ Palguna, I Dewa Gede, 2013. *Pengaduan Konstitusional; Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 593 – 594.

²⁹ *Ibid*, hlm. 600.

³⁰ *Ibid*.

Oleh karena itu, Putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji materi atau isi dari Perppu sudah tepat. Mahkamah Konstitusi hanya berwenang untuk menguji Perppu secara Materiil. Sedangkan pengujian Perppu secara formil seyogianya menjadi kewenangan dari Mahkamah Agung karena bentuknya adalah Peraturan Pemerintah yang secara hierarki berada di bawah undang-undang. Di mana Mahkamah Agung menguji apakah memang Perppu tersebut dibentuk sudah sesuai dengan formalitas pembentukan Perppu yaitu dalam hal ihwal kepentingan yang memaksa. Jadi, pengujian Perppu secara materiil menjadi kewenangan dari Mahkamah Konstitusi, sedangkan pengujian Perppu secara formil menjadi kewenangan Mahkamah Agung.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly, 2012. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Harman, Benny K., 2013. *Mempertimbangkan Mahkamah Konstitusi; Sejarah Pemikiran Pengujian UU terhadap UUD*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta.
- Isra, Saldi, 2010. *Pergesaran Fungsi Legislasi; Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Mahfud MD, Moh., 2010. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Press, Jakarta.
- , 2010. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta.
- , 2012. *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta.
- Manan, Bagir, 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta.
- , 2003. *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Palguna, I Dewa Gede, 2013. *Pengaduan Konstitusional; Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Soebechi, Imam, 2016. *Hak Uji Materiil*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Soemantri, Sri, 1986 *Hak Uji Materiil di Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, 2007. *Ilmu Perundang-undangan; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta.
- Tempo, 2015. *Muhammad Yamin; Penggagas Indonesia yang Dihujat dan Dipuja*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta.
- Tim Penyusun, 2010. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- Trijono, Rachmat. 2013. *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, Papas Sinar Sinanti, Jakarta.