



RINGKASAN DISERTASI



**PENGUJIAN PERATURAN PEMERINTAH
PENGGANTI UNDANG-UNDANG UNTUK
MEWUJUDKAN MEKANISME *CHECKS AND BALANCES*
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

LUTFIL ANSORI, S.H.I., M.H.
NIM. 18932008

RINGKASAN DISERTASI

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2023**

LUTFIL ANSORI, S.H.I., M.H.

**PENGUJIAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI
UNDANG-UNDANG UNTUK MEWUJUDKAN
MEKANISME *CHECKS AND BALANCES* DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN INDONESIA**



**LUTFIL ANSORI, S.H.I., M.H.
NIM. 18932008**

RINGKASAN DISERTASI

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2023**



**PENGUJIAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI
UNDANG-UNDANG UNTUK MEWUJUDKAN
MEKANISME *CHECKS AND BALANCES* DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN INDONESIA**

Oleh :

**LUTFIL ANSORI, S.H.I., M.H.
NIM. 18932008**

DISERTASI

Diajukan kepada Dewan Penguji dalam Ujian Terbuka Disertasi
(Promosi Doktor) sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
gelar Doktor dalam bidang Hukum pada
Program Studi Hukum Program Doktor
Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2023**

**DEWAN PENGUJI
UJIAN TERBUKA DISERTASI (PROMOSI DOKTOR)**

**LUTFIL ANSORI, S.H.I., M.H.
NIM. 18932008**

**Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum.
(Ketua Sidang-Dekan FH UII)**

**Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.
(Promotor)**

**Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.
(Co Promotor)**

**Prof. Dr. Achmad Sodiki, S.H.
(Anggota Penguji)**

**Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., MPA.
(Anggota Penguji)**

**Prof. Dr. Muhammad Fauzan, S.H., M.H.
(Anggota Penguji)**

**Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.
(Anggota Penguji)**

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2023**

MOTTO

مَنْ جَدَّ وَجَدَ

“Barang siapa yang bersungguh-sungguh,
maka ia akan mendapatkannya”

مَنْ خَرَجَ فِي طَلَبِ الْعِلْمِ فَهُوَ فِي سَبِيلِ اللَّهِ

“Barang siapa keluar untuk mencari ilmu,
maka dia berada di jalan Allah” (HR. Turmudzi)

PERSEMBAHAN

Dengan penuh kebahagiaan, karya ini
penulis persembahkan untuk:
Ayahanda Ichwan, S.Pd.I. (Alm.) dan
Ibunda Nadhrofi'ah.
Terhusus istri tercinta, Izma Bonita Sari, S.Pd.I.

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Segala puji bagi Allah SWT yang maha pemurah atas segala karunia nikmat, anugerah, dan rahmat-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan disertasi ini dengan baik. Disertasi dengan judul “Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang untuk Mewujudkan Mekanisme Checks and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, merupakan hasil penelitian ilmiah yang disusun dalam rangka melengkapi salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Doktor pada Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Disertasi ini berusaha untuk mengkaji dan menganalisis keberadaan Perppu serta ragam problematika pengujian Perppu untuk menemukan model pengujian Perppu yang dapat memberikan kepastian perlindungan hak konstitusional warga negara dan sekaligus mewujudkan mekanisme checks and balances dalam legislasi Perppu di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Penulis menyadari, bahwa tanpa bantuan dan dukungan dari berbagai pihak, penulisan disertasi ini tidak mungkin terselesaikan dengan baik. Ungkapan terima kasih dan penghargaan penulis sampaikan kepada semua pihak atas kontribusi pemikiran, bimbingan, dukungan, motivasi, dan berbagai bantuan lainnya dalam penyelesaian disertasi ini. Penulis secara khusus menyampaikan terima kasih kepada:

1. Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia;
2. Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
3. Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia periode 2018 - 2022.
4. Prof. Dr. M. Syamsudin, S.H., M.H., Ketua Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, yang memberikan dukungan moril sekaligus kemudahan dalam proses studi doktoral;
5. Prof. Jawahir Thontowi S.H., Ph.D., Ketua Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia periode 2018 - 2022.
6. Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum, selaku Promotor yang dengan penuh kesabaran dan perhatian memberikan bimbingan, motivasi, dan masukan konstruktif dalam penulisan disertasi ini di tengah kesibukan beliau menjalankan amanah ilmiahnya, sehingga penulisan disertasi dapat terselesaikan dengan baik dan lancar. Beliau adalah guru yang menginspirasi penulis untuk terus belajar dalam menapaki luasnya samudera ilmu;
7. Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag, selaku Co-Promotor yang dengan sabar memberikan bimbingan dan arahan dalam penulisan disertasi ini;
8. Dewan Penguji yang terdiri dari: Prof. Dr. Achmad Sodiki, S.H., Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., MPA., Prof. Dr. Muhammad Fauzan, S.H., M.H., dan Dr. Ridwan, S.H., M.Hum., yang telah memberikan masukan konstruktif dalam disertasi ini.
9. Seluruh dosen di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang memberikan pencerahan dan wawasan keilmuan selama penulis mengikuti perkuliahan pada Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

10. Seluruh staf dan pegawai di lingkungan Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang selama ini memberikan pelayanan yang baik kepada penulis.
11. Dr. Ibnu Sina Chandranegara, S.H., M.H. yang menjadi teman diskusi dalam mengkritisi praktik pengujian Perppu di Mahkamah Konstitusi.
12. Rekan-rekan satu angkatan PDIH 2018.
13. Rekan-rekan dosen di Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya serta para pegiat konstitusi pada Pusat Studi Konstitusi dan Legislasi (Puskolegis) yang senantiasa memberi ruang untuk berkarya ilmiah dengan cukup dinamis.

Tak lupa penulis sampaikan ucapan terima kasih kepada Kementerian Agama Republik Indonesia yang memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti program Beasiswa 5000 Doktor, sehingga penulis dapat menyelesaikan studi S3 ini dengan baik dan lancar.

Terkhusus, penulis sampaikan ucapan terima kasih tak terhingga kepada Ayahanda Ichwan, S.Pd.I (Almarhum) dan Ibunda Nadhrofi'ah yang senantiasa mendoakan dan mengalirkan kasih sayang dengan tulus, dan kepada istri tercinta Izma Bonita Sari, S.Pd.I. Seorang istri yang bijak, sabar, dan berwawasan luas. Tidak pernah berputus asa dalam segala hal. Terima kasih telah menemani dengan sabar dalam menjalani kehidupan dan menapaki luasnya samudra ilmu. Tak lupa ucapan terima kasih kepada kedua saudara kandung penulis, Zairul Makrufah, S.Pd.I (kakak) dan Kharisul Huda (adik) yang memberi dukungan moril maupun materiil selama penulis menempuh studi doctoral di Yogyakarta.

Penulis hanya mampu mengangkat doa ke hadirat Allah SWT, semoga amalan baik semua pihak dibalas oleh Allah SWT dengan

rahmat, pahala berlipat ganda, kebaikan, serta kebahagiaan di dunia dan akhirat kelak. Akhir kata, semoga hasil penelitian dalam bentuk disertasi ini dapat memberikan kontribusi dan manfaat dalam penataan sistem pengujian peraturan perundang-undangan, terutama terkait dengan pengujian Perppu di Mahkamah Konstitusi, dan untuk pengembangan keilmuan hukum tata negara di Indonesia.

Yogyakarta, 15 Desember 2022

Penulis,

Lutfil Ansori

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
DEWAN PENGUJI.....	iv
MOTTO & PERSEMBAHAN	v
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI	xi
ABSTRAK	xiii
ABSTRACT	xv

BAB I

PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian.....	12
D. Manfaat Penelitian	12
E. Orisinalitas Penelitian.....	13
F. Kerangka Teori	15
G. Definisi Operasional	25
H. Metode Penelitian.....	26

BAB II

ANALISIS DAN PEMBAHASAN.....	33
A. Urgensi Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Kerangka Checks and Balances di Indonesia.....	33

B.	Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	55
C.	Praktik Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi.....	65
D.	Model Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Rangka Mewujudkan Mekanisme Checks and Balances	71

BAB III

PENUTUP	97
---------------	----

A.	Kesimpulan	97
----	------------------	----

B.	Saran.....	98
----	------------	----

DAFTAR PUSTAKA.....	100
---------------------	-----

DAFTAR RIWAYAT HIDUP	114
----------------------------	-----

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menemukan model pengujian Perppu yang dapat mewujudkan mekanisme *checks and balances* dalam legislasi Perppu, dengan mengkaji dan menganalisis keberadaan Perppu dan aspek pengujiannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Fokus masalah dalam penelitian ini adalah: (1) apa urgensi pengujian Perppu dalam kerangka *checks and balances* di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia? (2) mengapa Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk menguji Perppu? dan (3) bagaimanakah model pengujian Perppu untuk mewujudkan mekanisme *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia? Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan menggunakan empat pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan, pendekatan historis, pendekatan komparatif, dan pendekatan konseptual. Berdasarkan hasil penelitian, disimpulkan bahwa: *Pertama*, urgensi pengujian Perppu dalam kerangka *checks and balances* adalah sebagai upaya kontrol kekuasaan presiden dalam pembentukan Perppu, karena tiga hal: (i) pola relasi politik presiden dan DPR cenderung didominasi oleh presiden; (ii) ada pergeseran kedudukan Perppu dari peraturan darurat menjadi peraturan yang dikeluarkan karena keadaan mendesak, dan mengarah kepada legislasi jalur cepat; dan (iii) agar pembentukan Perppu sesuai dengan syarat konstitusional ihwal kepentingan yang memaksa. *Kedua*, kewenangan pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi dapat dibenarkan dengan berlandaskan pada prinsip-prinsip konstitusi yang dikontekstualisasikan dengan perkembangan praktik ketatanegaraan Indonesia. Mahkamah

Konstitusi perlu mengambil peran untuk menguji Perppu karena pembentukan Perppu tidak jarang bertentangan dengan konstitusi dan melanggar hak konstitusional warga negara. Pada sisi lain, kontrol secara politik dari DPR memiliki kelemahan dari segi praktik politik dan keterbatasan dari segi desain pengawasan yang membuat posisi DPR pasif dan hanya sebagai pemberi legitimasi kehendak pemerintah dalam membentuk kebijakan melalui Perppu. *Ketiga*, model pengujian Perppu harus diarahkan untuk dapat memberikan keseimbangan kekuasaan dalam praktik Perppu, dengan melakukan perubahan substantif pada tiga aspek, yaitu aspek substansi sistem pengujian Perppu, aspek hukum acara, dan aspek kelembagaan dengan penekanan pada pengujian kedaruratan, berupa pengujian keabsahan syarat konstitusional ihwal kegentingan yang memaksa. Penelitian ini merekomendasikan agar Mahkamah Konstitusi melakukan pembaruan dan pelembagaan hukum acara pengujian Perppu dengan berpijak pada kedudukan Perppu sebagai peraturan khusus di Indonesia. Mahkamah Konstitusi dapat menata sistem pengujian Perppu dan hukum tata negara darurat di Indonesia melalui putusan-putusan yang dilahirkan dalam pengujian Perppu. Pada bagian lain, pembentuk undang-undang harus memperketat syarat pembentukan Perppu melalui pembatasan tegas mengenai parameter syarat ihwal kegentingan yang memaksa dan pembatasan dari segi bidang materi agar keberadaan Perppu tidak disalahgunakan oleh presiden.

Kata Kunci: Pengujian, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, *checks and balances*.

ABSTRACT

This study aims to find a Perppu testing model that can realize the checks and balances mechanism in Perppu legislation, by studying and analyzing the existence of Perppu and aspects of its review in the Indonesian constitutional system. The concerns addressed in this study are as follows: (1) what is the importance of assessing the Perppu within the framework of checks and balances in the Indonesian constitutional system? (2) why does the Constitutional Court have the authority to review the Perppu? and (3) what is the Perppu testing model for establishing a system of checks and balances in the Indonesian constitutional system? This study is a normative legal research that employs four approaches: the statutory approach, the historical approach, the comparative approach, and the conceptual method. According to the findings of the study: *First*, the urgency of testing the Perppu within the framework of checks and balances is a result of three factors: (i) the pattern of political relations between the president and the DPR tends to be dominated by the president; (ii) there is a shift in the position of the Perppu from an emergency regulation to a regulation issued due to an urge; and (iii) to make the establishment of a Perppu complies with the constitutional requirements regarding compelling crises. *Second*, the Constitutional Court's authority to evaluate the Perppu can be supported by constitutional concepts that are contextualized by developments in Indonesian constitutional practice. The Constitutional Court must examine Perppu since its development frequently defies the constitution and infringes on citizens' constitutional rights. On the other hand, the DPR's political

control has flaws in terms of political practice and limits in oversight design, rendering the DPR's position passive and simply serving as a legitimizer of the government's desire in creating policies through Perppu. *Third*, the Perppu testing model must be directed to provide balance power in Perppu practice by making substantive changes in three areas: the substantive aspect of the Perppu review system, procedural law aspects, and institutional aspects, with a focus on emergency testing, in the form of testing the legitimacy of constitutional requirements regarding compelling crises. Based on Perppu's status as a unique regulation in Indonesia, this research advises that the Constitutional Court revise and institutionalize the procedural law for evaluating Perppu. Through Perppu review decisions, the Constitutional Court can set up the Perppu review system and emergency constitutional law in Indonesia. On the other hand, legislators must tighten the circumstances for creating a Perppu through severe constraints on the parameters of conditions demanding urgency and material sector limitations, so that the president does not abuse the existence of a Perppu.

Keywords: Examination, Government Regulation in Lieu of Law, checks, and balances.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam konstruksi negara hukum, pengujian peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga yudisial menjadi instrumen penting dalam memberikan perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara, yaitu perlindungan dari tindakan sewenang-wenang negara melalui berbagai peraturan perundang-undangan yang dihasilkan. Studi yang dilakukan Mahfud MD memperlihatkan kemungkinan kesewenang-wenangan itu terbuka lebar, mengingat hukum sebagai produk lembaga politik yang tentu saja sarat kepentingan politik. Hal ini membuka peluang lahirnya peraturan perundang-undangan yang tidak sejalan atau bahkan bertentangan dengan konstitusi dan melanggar hak konstitusional warga negara.¹

Dalam konteks itu pengujian peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk mencegah agar segala bentuk perbuatan pemerintah dalam menjalankan pemerintahan tidak terjebak pada praktik otoritarian. Hal ini dapat dikatakan bahwa pengujian peraturan perundang-undangan oleh lembaga yudisial merupakan bagian dari penerapan prinsip *checks and balances* (mengawasi dan mengimbangi) di bidang legislasi untuk mencegah praktik otoritarian oleh penguasa. La Porta mencatat bahwa pengujian peraturan perundang-undangan oleh lembaga yudisial dapat menjadi pengendali cabang kekuasaan lain, legislatif dan

¹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Ketiga (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2006), hlm. 13



eksekutif, agar tidak melakukan tindakan penyalahgunaan kekuasaan dalam menjalankan kekuasaan legislasi peraturan perundang-undangan.²

Sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa posisi pengujian peraturan perundang-undangan menjadi penting dan strategis karena dua hal, yaitu: *pertama*, untuk menjamin berfungsinya sistem demokrasi dalam hubungannya dengan perimbangan peran antara cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif; dan *kedua*, untuk melindungi setiap warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga negara yang merugikan hak-hak fundamental warga negara yang dijamin dalam konstitusi.³

Kewenangan Mahkamah Konstitusi menguji Perppu mencerminkan upaya penerapan prinsip *checks and balances* antara eksekutif dan yudikatif dalam legislasi Perppu. Pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi secara teoretik dimaksudkan untuk menjadi penyeimbang kekuasaan presiden dan kontrol terhadap kekuasaan presiden dalam menetapkan Perppu, setidaknya dalam 4 (empat) hal yaitu: (i) mengontrol kekuasaan presiden dalam membentuk Perppu agar pembentukan Perppu sesuai dengan syarat konstitusional ihwal kegentingan yang memaksa; (ii) mengendalikan norma Perppu agar tetap selaras dan senafas dengan konstitusi; (iii) mengontrol kekuasaan presiden dalam hal kemungkinan adanya kekeliruan prosedur dalam proses pembentukan Perppu; dan (iv) menimbulkan prinsip kehati-hatian presiden dalam menetapkan Perppu. Empat dimensi di atas menjadi tolok ukur konsepsi ideal keberadaan pengujian Perppu di Indonesia.

² Rafael La Porta, et.al., "Judicial Checks and Balances", *Journal of Political Economy*, Vol. 112, No. 2, (2004), hlm. 447.

³ Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Cetakan Ketiga (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 9.



Perppu merupakan produk hukum yang unik. Penetapan Perppu diperlukan prasyarat konstitusional berupa adanya keadaan kegentingan yang memaksa (Pasal 22 UUD 1945). Adanya persyaratan ihwal kegentingan yang memaksa dalam penetapan Perppu menunjukkan bahwa keberadaan Perppu beririsan dengan hukum tata negara darurat. Perkembangan ketatanegaraan Indonesia menunjukkan bahwa Perppu tidak hanya ditetapkan dalam keadaan darurat. Penetapan Perppu oleh presiden selama kurun tiga dekade terakhir memperlihatkan penetapan Perppu tidak dikaitkan dengan keadaan bahaya dengan tingkatan darurat sipil, darurat militer, ataupun keadaan perang. Penetapan Perppu tersebut dilakukan ketika negara dalam keadaan normal. Artinya, Perppu mempunyai dua wajah. *Pertama*, berkedudukan sebagai peraturan darurat dalam kerangka legislasi darurat; dan *kedua*, berkedudukan sebagai peraturan yang menggantikan undang-undang dalam kerangka legislasi jalur cepat.

Kewenangan presiden menetapkan Perppu merupakan wewenang luar biasa di bidang perundang-undangan. Namun di dalam praktik, kewenangan presiden yang begitu luas dalam menetapkan Perppu menimbulkan anomali dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dapat menjurus kepada penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) atau kesewenang-wenangan (*arbitrary action*). Kondisi ini tentu saja dapat menimbulkan persoalan ketatanegaraan serius. Hal ini diperkuat dari praktik penggunaan Perppu dalam beberapa tahun terakhir ini yang memperlihatkan kecenderungan penyimpangan dan penyalahgunaan, antara lain: (1) Perppu dijadikan jalan pintas yang paling efektif untuk mengganti dan/atau merubah undang-undang yang tidak dikehendaki oleh presiden;⁴ (2) Perppu ditetapkan tidak berdasarkan keadaan nyata

⁴ Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014 mencabut dan mengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang baru saja

adanya kegentingan yang memaksa;⁵ (3) Perppu diberlakukan untuk berlaku surut dan bertentangan dengan asas *non retroaktif*;⁶ (4) Perppu tidak segera diajukan ke DPR, sehingga keberlakuannya berlarut-larut;⁷ (5) Perppu tidak segera dicabut oleh presiden sekali

disahkan tanggal 30 September 2014 dan diundangkan tanggal 2 Oktober 2014. Lihat <http://dpr.go.id/jdih/index/id/1604>, Akses 9 Mei 2020. Kehadiran Perppu ini membuat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 hanya berlaku satu hari.

⁵ Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Perppu ini dinilai oleh banyak pihak tidak memenuhi aspek kegentingan yang memaksa, bahkan dianggap tidak logis dan amat dipaksakan, karena Mahkamah Konstitusi secara kelembagaan masih bisa bekerja dengan normal. Ni'matul Huda, "Problematika Substantif Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10 No. 4, (Desember 2013), hlm. 564. Lihat juga Bambang Soesatyo, *Indonesia Gawat Darurat Kumpulan Catatan Kritis Anggota DPR Sepanjang 2009-2014* (Jakarta: Penerbit RMBooks, 2014), hlm. 467. Perppu lain yang dianggap tidak memenuhi syarat kegentingan yang memaksa adalah Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Chandra Purna Irawan, *Kediktatoran Konstitusional Upaya Membungkam Gerakan Dakwah Melalui Peraturan Perundang-undangan* (Jakarta: Pemuda Indonesia Bangkit, 2017), hlm. 11. Lihat juga "Perpu Ormas Ancaman bagi Demokrasi dan negara Hukum", <https://pshk.or.id/dokumen/3896>, Akses 12 Mei 2020.

⁶ Perppu Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Ketentuan pemberlakuan surut dalam Perppu ini dituangkan dalam Pasal 46 yang menyatakan, "Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini dapat diperlakukan surut untuk tindakan hukum bagi kasus tertentu sebelum mulai berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini, yang penerapannya ditetapkan dengan Undang-undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tersendiri." Keberlakuan surut juga diterapkan pada Perppu Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Terorisme pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali Tanggal 12 Oktober 2002.

⁷ Perppu Nomor 3 Tahun 1998 tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum tidak pernah diajukan ke DPR, sehingga tidak pernah dibahas oleh DPR.

pun telah ditolak oleh DPR;⁸ dan (6) Perppu digunakan untuk memberikan kekebalan hukum bagi pejabat pemerintahan.⁹

Pasal 22 UUD 1945 yang memberikan kekuasaan presiden membuat Perppu sempat pula dibahas dalam rapat Badan Pekerja MPR Panitia Ad Hoc III pada Sidang Umum MPR Tahun 1999, antara lain mempersoalkan: (1) apakah Perppu tetap ada atau dihapuskan dalam sistem hukum nasional; (2) apakah kewenangan pembentukan Perppu akan ikut dialihkan kepada DPR ataukah tetap pada presiden; (3) kekaburan atau ketidakjelasan makna kegentingan yang memaksa; dan (4) kekhawatiran Perppu disalahgunakan oleh presiden.¹⁰ Kekhawatiran Perppu disalahgunakan pernah dikemukakan oleh Harun Al Rasyid pada saat pembahasan amandemen UUD 1945. Perppu dianggap sebagai produk hukum peninggalan penjajah dan perlu dihapus dari sistem hukum Indonesia, karena Perppu dianggap memberikan wewenang kepada presiden untuk mencabut undang-undang yang dilahirkan oleh

⁸ Perppu Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Ekonomi. Menurut DPR Perppu ini telah ditolak pada rapat paripurna DPR tanggal 18 Desember 2008, namun pemerintah menganggap penolakan Perppu baru terjadi pada tanggal 30 September 2009, yaitu pada saat DPR tidak menyetujui RUU JPSK. Fajrul Falaakh menyebut kondisi ini sebagai bentuk “akal-akalan” agar keberlakuan Perppu dapat diperpanjang. Mohammad Fajrul Falaakh, “Involusi Perppu (Bank Century)”, dalam Aloysius Soni BL de Rosari, ed., *Centurygate Mungurai Konspirasi Penguasa-Pengusaha* (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2010), hlm. 115-116.

⁹ Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan. Kekebalan hukum (imunitas) dalam Perppu ini terlihat di Pasal 27 ayat (2) yang menyatakan, “Anggota KSSK, Sekretaris KSSK, anggota sekretariat KSSK, dan pejabat atau pegawai Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, serta Lembaga Penjamin Simpanan, dan pejabat lainnya, yang berkaitan dengan pelaksanaan Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini, tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana jika dalam melaksanakan tugas didasarkan pada iktikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

¹⁰ Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan*, Jilid 2, Edisi Revisi (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 793-794, 871-872, 912-923.

lembaga legislatif,¹¹ sehingga dapat membuka peluang bagi presiden untuk bertindak otoriter dan melahirkan pemerintahan yang otoriter.

Kondisi di atas menggambarkan pentingnya keberadaan sistem kontrol terhadap praktik penetapan Perppu sebagai upaya mencegah penyimpangan dan penyalahgunaan Perppu. Desain kontrol terhadap Perppu pada mulanya digantungkan pada kontrol secara politik dari DPR. Akan tetapi, perkembangan ketatanegaraan memperlihatkan bahwa model pengawasan atau pengujian¹² yang dilakukan oleh DPR mengandung kelemahan, di mana DPR hanya dapat menerima atau menolak Perppu dari presiden tanpa bisa mengoreksi materi muatan yang diatur dalam Perppu sebagaimana lazimnya proses legislasi undang-undang.¹³ DPR tidak dapat membuat opsi lain, misalnya menerima dengan perubahan. Hal ini dapat menimbulkan persoalan dan kerancuan pengaturan manakala DPR berkeinginan merubah materi muatan Perppu tersebut agar lebih komprehensif untuk diberlakukan menjadi undang-undang.

Pengaturan demikian dalam konteks relasi presiden dan DPR membuat posisi DPR pasif dan hanya sebagai pemberi legitimasi kehendak pemerintah dalam melahirkan kebijakan melalui Perppu. Persoalan lainnya menurut Saldi Isra adalah proses pengujian Perppu di DPR kadangkala menjadi ajang tawar menawar Pemerintah dan DPR sehingga perdebatan dari segi substansi hukum

¹¹ Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif...*, *op. cit.*, hlm. 794.

¹² Proses penilaian Perppu oleh DPR ini ada yang menyebut sebagai pengawasan dan ada pula yang menyebut sebagai pengujian. Keduanya mengandung maksud yang sama, yaitu penilaian terhadap suatu Perppu untuk disetujui atau tidak disetujui menjadi undang-undang. Proses ini oleh Ni'matul Huda disebut sebagai pengujian secara politik (*political review*). Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi* (Yogyakarta: FH UII Press, 2011), hlm. 113.

¹³ Model pengawasan atau pengujian yang dilakukan oleh DPR diatur dalam Pasal 22 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, kemudian ditindaklanjuti dalam Pasal 52 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.



menjadi tidak penting.¹⁴ Lebih lanjut Saldi Isra menyatakan, pada saat konfigurasi politik yang ada di DPR lebih didominasi oleh kekuatan pemerintah, dikhawatirkan proses di DPR hanya bagian dari legitimasi semata.¹⁵

Kontrol terhadap Perppu mengalami perubahan setelah lahirnya putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 yang menyatakan keberwenangan Mahkamah Konstitusi menguji Perppu.¹⁶ Mahkamah Konstitusi berpandangan bahwa Perppu telah melahirkan norma hukum dan sebagai norma hukum baru akan dapat menimbulkan: (a) status hukum baru, (b) hubungan hukum baru, dan (c) akibat hukum baru sejak Perppu itu ditetapkan dan berlaku mengikat seperti undang-undang. Oleh sebab itu, Mahkamah Konstitusi menganggap berwenang untuk menguji Perppu tersebut sebelum adanya penolakan atau persetujuan dari DPR.¹⁷ Alasan lain yang tersirat dari putusan Mahkamah Konstitusi itu adalah upaya untuk mencegah potensi lahirnya pemerintahan otoriter yang dilakukan oleh presiden melalui Perppu. Alasan ini dapat diterima mengingat frase “hal ihwal kepentingan yang memaksa” sebagai dasar dikeluarkannya Perppu relatif tanpa penjelasan makna dalam seluruh peraturan perundang-undangan dan keberadaannya diserahkan sepenuhnya pada tafsir presiden.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji Perppu dapat dipandang sebagai bentuk kontrol terhadap kekuasaan presiden dalam kerangka *checks and balances*, yakni sebagai upaya mengendalikan dan mengawasi besarnya kekuasaan presiden dalam

¹⁴ Saldi Isra, et al., *Perkembangan Pengujian Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berfikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif)* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Bekerjasama dengan Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2010), hlm. 165

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 172.

¹⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

¹⁷ *Ibid.*

menetapkan Perppu. Dari perspektif perlindungan hak konstitusional warga negara, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 yang memberi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji Perppu sejatinya memberikan secercah harapan bagi warga negara untuk mendapat perlindungan hak konstitusional dari kemungkinan kesewenang-wenangan presiden dalam menggunakan Perppu. Akan tetapi di dalam praktik, pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi belum memberikan dampak yang positif dalam upaya perlindungan hak konstitusional warga negara.

Tercatat selama 11 (sebelas) tahun sejak lahirnya Putusan No. 138/PUU-VII/2009 ada 9 (sembilan) Perppu yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi, dan sebagian besar diputus tidak dapat diterima dengan alasan kehilangan objek karena Perppu telah disetujui oleh DPR menjadi undang-undang.¹⁸ Kondisi tersebut menunjukkan bahwa penalaran hukum yang dijadikan alasan oleh Mahkamah Konstitusi dalam menguji Perppu dapat dinilai bersifat sangat teknis prosedural dengan mengabaikan aspek manfaat dan madharat keberadaan Perppu.

¹⁸ Mahkamah Konstitusi pernah menguji Perppu sebanyak 9 (sembilan) Perppu, dengan perincian 2 (dua) ditarik kembali oleh pemohon dan 7 (tujuh) lainnya melahirkan putusan dengan amar putusan permohonan tidak dapat diterima, dengan dua kategori alasan, yaitu alasan para pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan dan alasan kehilangan objek pengujian, dimana alasan kehilangan objek menjadi alasan dominan dalam putusan pengujian Perppu. Diantara Perppu yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi antara lain: Perppu Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan; Perppu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 23 tentang Mahkamah Konstitusi; Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Pilkada); Perppu Nomor 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan; Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan; serta Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.



Selain itu, kondisi tersebut menggambarkan bahwa praktik pengujian Perppu di Mahkamah Konstitusi sangat dipengaruhi oleh faktor eksternal, yaitu penilaian politik di DPR. Putusan politik DPR tersebut menjadi sangat menentukan terhadap keberlanjutan pengujian Perppu di Mahkamah Konstitusi. Hal ini menjadi paradoks dalam praktik pengujian Perppu, karena penilaian politik DPR secara prinsipil berbeda dengan pengujian secara hukum oleh Mahkamah Konstitusi. Hal paradoks itu diperkuat dengan kenyataan bahwa tidak ada jaminan Perppu yang disetujui oleh DPR pasti konstitusional dan sesuai dengan syarat ihwal kegentingan yang memaksa.

Hal paradoks lainnya yang tercermin dari praktik pengujian Perppu adalah ketika Perppu disetujui oleh DPR seolah keabsahan syarat ihwal kegentingan yang memaksa tidak lagi dapat dinilai secara hukum oleh Mahkamah Konstitusi karena dianggap Perppu telah tidak ada dan telah berubah menjadi undang-undang. Kondisi demikian menjadikan syarat kegentingan yang memaksa sebagai prasyarat konstitusional pembentukan Perppu secara substantif akan sulit dapat dinilai oleh Mahkamah Konstitusi karena akan sangat bergantung dari kehendak DPR, di mana hal itu sangat ditentukan oleh konstelasi kekuatan politik di DPR. Apabila kekuatan politik di DPR didominasi oleh koalisi partai pendukung pemerintah, presiden akan dengan mudah mengupayakan untuk mempercepat pembahasan Perppu tersebut sehingga pengujian Perppu di Mahkamah Konstitusi menjadi kehilangan objek. Fenomena beberapa tahun terakhir ini memperlihatkan ada kecenderungan dari DPR untuk mempercepat proses pembahasan Perppu apabila Perppu tersebut diajukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi.¹⁹

¹⁹ Fakta ini terlihat dari berbagai kasus pengujian Perppu, antara lain: pengujian Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi; Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota; Perppu No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah; Perppu No. 2 Tahun

Padahal aspek terpenting dari pembentukan Perppu adalah keberadaan syarat kegentingan yang memaksa sebagai prasyarat penetapan Perppu. Artinya, materi muatan Perppu dapat saja konstitusional, tetapi belum tentu alasan pembentukan Perppu itu telah sesuai dengan syarat ihwal kegentingan yang memaksa sebagaimana yang dipersyaratkan oleh UUD 1945.

Dalam konteks demikian, kendali kekuasaan dalam pembentukan Perppu tetap saja lebih dominan ada di tangan presiden yang sulit dikontrol oleh pengadilan. Hal ini menjadi celah dalam sistem pengujian Perppu yang berimplikasi tidak hanya pada perlindungan hak konstitusional warga negara tetapi juga pada prinsip *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Model pengujian Perppu seperti di atas dalam tataran filosofis berpotensi melahirkan problematika ketatanegaraan fundamental, antara lain: *pertama*, memunculkan ketidakpastian hukum; *kedua*, menyebabkan hilangnya hak warga negara untuk memperoleh keadilan melalui pengadilan; *ketiga*, membuka peluang munculnya sengketa kewenangan antar lembaga negara;²⁰ dan *keempat*, menghilangkan prinsip *checks and balances*. Relasi presiden dan Mahkamah Konstitusi dalam praktik Perppu belum menunjukkan adanya mekanisme *checks and balances* terutama dalam kaitannya dengan perimbangan kekuasaan presiden dalam menetapkan Perppu. Pengujian konstitusionalitas Perppu oleh Mahkamah Konstitusi selama ini tampak belum dapat memberikan pembatasan yang efektif bagi presiden dalam menetapkan Perppu.

2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan; serta Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

²⁰ Ibnu Sina Chandranegara, "Pengujian Perppu Terkait Sengketa Kewenangan Konstitusional Antar-Lembaga Negara", *Jurnal Yudisial*, Vol. 5 No. 1, (April 2012), hlm. 12.



Kenyataan di atas memperlihatkan urgensi pembaruan sistem pengujian Perppu agar terwujud mekanisme *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Penelitian ini dimaksudkan untuk menemukan model pengujian Perppu untuk mewujudkan mekanisme *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai bagian dari upaya pembaruan pengujian Perppu. Sejalan dengan pandangan Sunaryati Hartono yang memaknai pembaruan hukum meliputi: (i) menyempurnakan (membuat sesuatu yang lebih baik); (ii) mengubah agar menjadi lebih baik dan modern; (iii) mengadakan sesuatu yang sebelumnya belum ada; atau (iv) meniadakan sesuatu yang terdapat dalam sistem lama, karena tidak diperlukan dan tidak cocok dengan sistem baru.²¹

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk meneliti persoalan pengujian Perppu yang dihubungkan dengan prinsip *checks and balances* di Indonesia. Oleh karena itu, penelitian ini berjudul “Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang untuk Mewujudkan Mekanisme *Checks and Balances* dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”.

B. Rumusan Masalah

Mengacu pada latar belakang diatas, terdapat tiga rumusan permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

1. Apa urgensi pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam kerangka *checks and balances* di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

²¹ Sunaryati Hartono, “Sejarah Perkembangan Hukum Indonesia menuju Sistem Hukum Nasional”, makalah 1991 dikutip dari Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bhakti, 1996), hlm. 2.

2. Mengapa Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang?
3. Bagaimanakah model pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang untuk mewujudkan mekanisme *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Atas dasar perumusan masalah yang dikemukakan di atas, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menemukan dan menjelaskan alasan fundamental urgensi pengujian Perppu dalam hubungannya dengan prinsip *checks and balances* di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
2. Menemukan dasar konstitusionalitas dan alasan fundamental kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji Perppu.
3. Merumuskan model pengujian Perppu yang dapat mewujudkan mekanisme *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Sejalan dengan tujuan penelitian diatas, hasil penelitian ini diharapkan berguna dan bermanfaat untuk:

1. Kepentingan teoritik, yaitu bagi pengembangan ilmu hukum tata negara, terutama pengujian peraturan perundang-undangan, berupa temuan-temuan teoritik tentang pengujian Perppu dalam aras konstitusionalisme dan negara hukum, hubungan pengujian Perppu dengan perlindungan hak konstitusional warga negara, dan model pengujian Perppu yang dapat mewujudkan



- mekanisme *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
2. Kepentingan praktik, yaitu *pertama*, memberikan kontribusi praktis bagi Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pengujian konstusionalitas Perppu; *kedua*, memberikan kontribusi praktis bagi DPR agar mekanisme penilaian Perppu di DPR dapat semakin baik; dan *ketiga*, memberikan rekomendasi bagi MPR yang memiliki otoritas merubah UUD 1945 berkaitan dengan sistem pengujian Perppu.

E. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran melalui studi dokumen atau kepustakaan, sejauh ini tidak ditemukan penelitian hukum dalam bentuk disertasi atau tesis yang mempunyai kesamaan isu pokok permasalahan sebagaimana yang dikaji dalam penelitian ini. Penulis menemukan beberapa karya ilmiah berupa disertasi dan tesis yang mempunyai relevansi dan titik singgung dengan topik penelitian ini mengenai Perppu dan pengujian peraturan perundang-undangan.

Beberapa disertasi yang mengkaji tentang Perppu antara lain ditulis oleh Imran Juhaefah (2011),²² Daniel Yusmic P. Foekh (2012),²³ dan Siti Marwiyah (2015).²⁴ Beberapa disertasi itu secara umum mengkaji mengenai Perppu sebagai peraturan perundang-undangan

²² Imran Juhaefah, *Hal Ihwal Kegentingan Yang Memaksa Sebagai Landasan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, Disertasi, Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia, Makassar, 2011.

²³ Daniel Yusmic P. Foekh, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Suatu Kajian dari Perspektif Hukum Tata Negara Normal dan Hukum Tata Negara Darurat*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2012.

²⁴ Siti Marwiyah, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Dalam Hal Ihwal Kegentingan Yang Memaksa di Bidang Ekonomi*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2015.

dengan fokus pada dua hal, yakni berkenaan (i) ihwal kepentingan yang memaksa dan (ii) keadaan darurat.

Disertasi Radian Salman (2017)²⁵ mengkaji pengujian undang-undang dari prinsip konstitusionalisme dan demokrasi dengan objek kajian pada putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat ultra petita. Disertasi Frangky Alexander Hendra Zachawerus (2020)²⁶ mengkaji mengenai tiga hal: (i) pengaturan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji formil undang-undang, (ii) konsep pengujian formil undang-undang menurut UUD 1945, dan (iii) akibat hukum yang ditimbulkan dari putusan pengujian formil undang-undang.

Dari penelusuran pustaka sejauh ini tidak ditemukan penelitian berupa disertasi yang membahas permasalahan pengujian Perppu, utamanya ketika pengujian Perppu itu dihubungkan dengan mekanisme *checks and balances*. Penelitian yang fokus mengkaji pengujian Perppu ditemukan dalam bentuk penelitian tesis, antara lain tesis yang ditulis oleh Syawaluddin Hanafi (2011),²⁷ Syofyan Hadi (2012),²⁸ Hardyanto (2014),²⁹ dan Arie Bella Mahendra (2018).³⁰ Namun, penelitian-penelitian tesis tersebut baru sebatas

²⁵ Radian Salman, *Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi dalam Perspektif Konstitusionalisme dan Demokrasi*, Disertasi, Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2017.

²⁶ Frangky Alexander Hendra Zachawerus, *Pengujian Formil Undang-Undang Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2020.

²⁷ Syawaluddin Hanafi, *Judicial Review Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi dalam Tinjauan Filsafat Hukum*, Tesis, Program Pascasarjana Ilmu Filsafat Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2011.

²⁸ Syofyan Hadi, *Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi*, Tesis, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2012.

²⁹ Hardyanto, *Judicial Review Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi*, Tesis, Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2014.

³⁰ Arie Bella Mahendra, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, Tesis, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2018.



mempersoalkan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji Perppu yang sebagian besar mengkaji dengan pendekatan normatif berdasarkan tolok ukur Pasal 24C UUD 1945. Hal ini tentu berbeda dengan penelitian disertasi penulis yang mencoba menggali dasar konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi dalam menguji Perppu melalui pendekatan filosofis berdasarkan prinsip-prinsip konstitusi yang dikontekstualisasikan dengan perkembangan ketatanegaraan Indonesia. Disertasi penulis tidak saja mengkaji kewenangan pengujian Perppu, tetapi membuat permodelan pengujian Perppu untuk mewujudkan mekanisme *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Gambaran dari beberapa penelitian di atas menunjukkan bahwa penelitian disertasi ini berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya. Perbedaan mendasar terletak pada objek kajian, di mana objek kajian penelitian ini adalah pengujian Perppu dalam hubungannya dengan mekanisme *checks and balances*. Penelitian ini bertujuan untuk menemukan model pengujian Perppu yang dapat mewujudkan mekanisme *checks and balances* dalam praktik Perppu, dengan mengkaji dan menganalisis keberadaan Perppu dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, serta melakukan evaluasi terhadap praktik pengujian Perppu di Mahkamah Konstitusi.

F. Kerangka Teori

Melihat latar belakang yang telah diuraikan di atas, penelitian ini berpijak pada tiga isu pokok sebagai berikut: *pertama*, urgensi pengujian Perppu dalam hubungannya dengan prinsip *checks and balances*; *kedua*, pengujian Perppu yang dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi; dan *ketiga*, model pengujian Perppu untuk mewujudkan mekanisme *checks and balances*. Teori yang menjadi dasar analisis untuk mengurai ketiga isu pokok dalam penelitian ini adalah (1) teori pembagian dan pemisahan kekuasaan, dengan memberikan penekanan kepada pemisahan kekuasaan antara pembentuk

peraturan perundang-undangan dengan pemegang kekuasaan penguji peraturan perundang-undangan yang dibingkai dalam kerangka prinsip *checks and balances*; dan (2) teori pengujian peraturan perundang-undangan.

1. Teori Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan

Pembagian kekuasaan adalah salah satu unsur terpenting dalam negara hukum modern. Berdasarkan teori pembagian kekuasaan (*division of powers*), kekuasaan negara dibagi ke dalam tiga cabang kekuasaan, eksekutif, legislatif, dan yudikatif, dan setiap cabang kekuasaan dimungkinkan untuk saling kerjasama dengan berdasarkan pada prinsip *checks and balances* (mengawasi dan mengimbangi).

Sejarah pembagian kekuasaan (*division of powers*) bermula dari gagasan pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) yang menghendaki kekuasaan negara dipisah secara tegas ke dalam berbagai organ negara agar tidak terpusat di tangan seorang Raja (monarki absolut).³¹ Ide dasar dari ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) adalah pembatasan kekuasaan supaya kekuasaan negara tidak disalahgunakan oleh penguasa atau berbuat sewenang-wenang. Dua tokoh yang sering dikaitkan dengan ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) adalah John Locke dan Montesquieu.³²

Gagasan John Locke untuk memisahkan kekuasaan negara berawal dari keprihatinan John Locke terhadap kekuasaan monarki absolut yang menghilangkan hak-hak rakyat.³³ Salah satu langkah untuk mencegah kekuasaan absolut tersebut adalah dengan

³¹ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: Rineka Cipta, 2001), hlm. 72.

³² David Schultz, *Encyclopedia of the United States Constitution* (New York: Facts On File Inc, 2009), hlm. 663.

³³ John Locke, *Two Treatises of Government and A Letter Concerning Toleration*, Edited by Ian Shapiro, (New Haven and London: Yale University Press, 2003), hlm. 162.

memisahkan kekuasaan negara menjadi tiga bagian, yaitu kekuasaan legislatif (*legislative power*), kekuasaan eksekutif (*executive power*), dan kekuasaan federatif (*federative power*).³⁴ Gagasan John Locke ini kemudian diteruskan dan disempurnakan oleh Montesquieu dengan memisahkan kekuasaan negara menjadi tiga cabang kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.³⁵ Ketiga cabang kekuasaan itu menurut pandangan Montesquieu harus dibedakan dan dipisahkan secara tegas dalam organ-organ tertentu dan tidak saling mencampuri urusan masing-masing.

Dalam pandangan Bagir Manan, inti dari ajaran pemisahan kekuasaan dari Montesquieu (*trias politica*) adalah independensi masing-masing alat kelengkapan negara, yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif,³⁶ di mana ketiga cabang kekuasaan itu tidak diperkenankan saling mencampuri urusan masing-masing. Dalam perkembangannya, ajaran *trias politica* yang diidealkan Montesquieu dianggap sudah tidak relevan lagi dengan perkembangan negara modern dewasa ini (*welfare state*) yang dihadapkan pada kompleksitas persoalan ketatanegaraan sehingga dibutuhkan kerjasama antar cabang kekuasaan dalam rangka untuk mewujudkan tujuan negara.

Oleh karena itu dalam praktik, ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) dilaksanakan dengan berbagai modifikasi, bahkan dapat dikatakan tidak ada satu pun negara di dunia sekarang ini yang melaksanakan pemisahan kekuasaan secara murni seperti

³⁴ Dalam gagasan John Locke, kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan yang berwenang membuat undang-undang, sedangkan kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan yang fungsinya melaksanakan atau mempertahankan undang-undang termasuk pula fungsi mengadili para pelanggar undang-undang. Adapun kekuasaan federatif adalah kekuasaan untuk melakukan fungsi hubungan luar negeri termasuk kekuasaan menentukan perang dan damai. *Ibid.*, hlm. 164-165.

³⁵ Charles de Secondat Baron de Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, Translated and Edited by Anne M. Cohler, Basia Carolyn Miller, Harold Samuel Stone (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), hlm. 156-157.

³⁶ Bagir Manan, *Sistem Peradilan Berwibawa (Suatu Pencarian)* (Yogyakarta: FH UII Press, 2005), hlm. 120-121.

yang diidealkan oleh Montesquieu tersebut.³⁷ Amerika Serikat yang dikenal sebagai negara yang menggunakan sistem paling dekat dengan gagasan Montesquieu menggunakan konsep pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) dengan berbagai modifikasi. Di Amerika Serikat, penerapan *separation of powers* tidak dilaksanakan secara kaku, namun dengan berbagai modifikasi seperti mengkombinasikan konsep *separation of powers* dengan prinsip *checks and balances*.³⁸ Namun demikian, membagi kekuasaan negara menjadi tiga cabang kekuasaan yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif telah diterima menjadi doktrin prinsip konstitusionalisme modern yang diikuti oleh hampir seluruh negara modern saat ini.

Dalam perkembangannya saat ini, ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) bergeser menjadi pembagian kekuasaan (*division/ distribution of powers*).³⁹ Pembagian kekuasaan (*division of powers*) berarti bahwa kekuasaan itu dibagi-bagi ke dalam beberapa bagian, namun tidak dipisah-pisah secara tegas, sehingga di antara bagian-bagian itu dimungkinkan adanya kerjasama.⁴⁰ Dalam konsepsi ini prinsip *checks and balances* menjadi sangat penting untuk memberikan pertimbangan dan saling kontrol antar cabang kekuasaan. Penerapan prinsip *checks and balances* akan menjaga kekuasaan agar tidak disalahgunakan, dengan prinsip ini kekuasaan yang satu akan melakukan kontrol terhadap kekuasaan yang lain.

Prinsip *checks and balances* menjadi hal penting dalam perkembangan ajaran pemisahan kekuasaan. Banyak ahli

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cetakan Kelima (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm. 286.

³⁸ Brian Duignan, ed., *The Executive Branch of Federal Government: Purposes, Process, and People* (New York: Britannica Educational Publishing, 2010), hlm. 21.

³⁹ Ada pula ahli yang menyebut pembagian kekuasaan (*division of powers*) merupakan modifikasi dari model pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) modern dengan berdasarkan pada prinsip *checks and balances*. Christoph Mollers, *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers* (Oxford: Oxford University Press, 2013), hlm. 17

⁴⁰ Ni'matul Huda, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dalam Teori dan Praktik di Mahkamah Konstitusi* (Yogyakarta: FH UII Press, 2016), hlm. 38.



mengemukakan, bahwa ajaran pemisahan kekuasaan melahirkan prinsip *checks and balances* dalam penyelenggaraan negara,⁴¹ di mana ketiga cabang kekuasaan negara, legislatif, eksekutif, dan yudikatif diidealkan untuk saling mengontrol dan mengimbangi dalam menjalankan kekuasaan dan fungsi masing-masing berdasarkan konstitusi.

Tujuan utama dari penerapan prinsip *checks and balances* adalah untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan.⁴² Melalui prinsip *checks and balances* kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, dan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh penyelenggara negara dapat dicegah. Dengan perkataan lain, prinsip *checks and balances* memastikan setiap cabang kekuasaan untuk saling memberikan kontrol dan perimbangan kekuasaan serta menjadi sarana untuk menjaga satu sama lain, sehingga dapat dicegah potensi penyalahgunaan kekuasaan di dalam penyelenggaraan negara. Suatu negara dikatakan menerapkan *checks and balances* yang efektif apabila tidak ada satu pun cabang kekuasaan negara yang memiliki kekuasaan dominan, dan kekuasaan itu dapat diimbangi oleh cabang kekuasaan lain. Inti dari gagasan ini adalah hendak menciptakan keseimbangan dalam interaksi politik antar cabang kekuasaan negara.

Perihal penerapan prinsip *checks and balances*, Herman Finer menjelaskan bahwa penerapan doktrin pemisahan kekuasaan dan prinsip *checks and balances* dalam suatu negara sangat bergantung kepada desain sosial yang melatarbelakanginya.⁴³ Artinya, setiap negara mempunyai rumus tersendiri dalam mengelaborasi prinsip

⁴¹ Geoffrey Marshall, *Constitutional Theory* (Oxford: Oxford University Press, 1971), hlm. 103; Laura Langer, *Judicial Review in State Supreme Courts* (New York: State University of New York Press, 2002), hlm. 3.

⁴² Aileen Kavanagh, "The Constitutional Separation of Powers", dalam David Dyzenhaus & Malcolm Thorburn, ed., *Philosophical Foundations of Constitutional Law* (Oxford: Oxford University Press, 2016), hlm. 233.

⁴³ Herman Finer, *The Theory and Practice of Modern Government* (London: Methuen and Co, 1956), hlm. 34.

checks and balances dalam sistem ketatanegaraannya, tergantung pada sejarah ketatanegaraan, kondisi sosial, praktik politik, kebiasaan dan prinsip-prinsip hukum yang dianut oleh suatu negara.

2. Teori Pengujian Peraturan Perundang-undangan

Pengujian norma atau pengujian peraturan perundang-undangan secara etimologi dikenal berbagai istilah seperti *toetsingsrecht*, *constitutional review*, *judicial review*, *legislative review*, dan *executive review*. *Toetsingsrecht* secara harfiah berarti hak untuk menguji atau hak uji,⁴⁴ yakni kewenangan untuk menilai atau menguji suatu undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya atau tindakan-tindakan pemerintah apakah bertentangan dengan konstitusi atau ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi. Sedangkan *judicial review* berarti penilaian atau pengujian oleh lembaga pengadilan. Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa jika ukuran pengujian dilakukan dengan menggunakan konstitusi sebagai alat pengukur, maka kegiatan pengujian semacam itu dapat disebut sebagai *constitutional review* atau pengujian konstitusional, yaitu pengujian mengenai konstitusionalitas dari norma hukum yang sedang diuji (*judicial review on the constitutionality of law*). Namun, apabila norma yang diuji itu menggunakan undang-undang sebagai dasar pengujiannya, maka pengujian semacam itu tidak dapat disebut sebagai *constitutional review*, melainkan *judicial review on the legality of regulation*.⁴⁵

Michael Allen dan Brian Thompson memberi pemahaman mengenai kekuasaan pengujian (*review*) tidak hanya dimiliki oleh lembaga peradilan, tetapi juga lembaga legislatif (misalnya *house of lord* di Inggris) dalam upaya mencegah terjadinya penyalahgunaan

⁴⁴ I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Dinamika dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, Cetakan Kedua (Bandung: Alumni, 2012), hlm. 117.

⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian...*, *op. cit.*, hlm. 7.



kekuasaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.⁴⁶ Hal senada disampaikan oleh Cappelletti,⁴⁷ bahwa ada dua sistem pengujian peraturan perundang-undangan yang lazim dilakukan dalam suatu negara, yaitu pengujian secara yudisial (*judicial review*) dan pengujian secara politik (*political review*). Kedua sistem pengujian itu dilakukan dengan cara menilai atau menguji (*review*) norma suatu peraturan perundang-undangan terhadap Undang-Undang Dasar atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Gerhard van der Schyff⁴⁸ mengemukakan bahwa *judicial review* berkaitan dengan legalitas dan legitimasi suatu norma. Legalitas berhubungan dengan masalah teknis dalam menjawab pertanyaan apakah norma itu adalah norma hukum, sedangkan legitimasi (keabsahan) berhubungan dengan nilai material yang diukur terhadap hak-hak dasar. Menurut Brewer-Carrias *judicial review* dipandang sebagai tugas yang melekat dari pengadilan untuk menjamin tindakan hukum legislatif dan eksekutif sesuai dengan hukum tertinggi.⁴⁹ Seperti halnya yang ditegaskan Ni'matul Huda,⁵⁰ bahwa hak menguji itu *inheren* dengan tugas hakim. *Judicial review* merupakan pranata untuk menguji kesahihan dan daya laku produk-produk legislatif dan eksekutif di hadapan konstitusi sebagai hukum tertinggi (*supreme law*).

Keberadaan pranata *judicial review* atau pengujian peraturan perundang-undangan dalam sebuah negara menjadi sangat penting seiring dianutnya paham negara hukum dan ajaran supremasi

⁴⁶ Michael Allen and Brian Thompson, *Cases and Materials on Constitutional and Administrative Law* (United Kingdom: Oxford University Press, 2002), hlm. 568.

⁴⁷ Mauro Cappelletti, *Judicial Review in the Contemporary World* (Kansas City-New York: The Bobbs-Merrill Company Inc., 1979), hlm. 19.

⁴⁸ Gerhard van der Schyff, *Judicial Review of Legislation, A Comparative Study of The United Kingdom, The Netherlands and South Africa*, (London: Springer, 2010), hlm. 135.

⁴⁹ Alan R. Brewer-Carrias, *Judicial Review in Comparison Law*, dikutip dari Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm. 175.

⁵⁰ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review* (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 85.

konstitusi (*supremacy of the constitution*). Dalam konteks ini dasar tujuan dari hak menguji adalah untuk melindungi konstitusi dari pelanggaran atau penyimpangan yang mungkin dilakukan oleh badan legislatif atau tindakan-tindakan eksekutif. Dengan kata lain, hak menguji itu diperlukan untuk mempertahankan supremasi konstitusi (*supremacy of the constitution*).⁵¹

Terkait paham negara hukum, konsep *judicial review* dapat dilihat sebagai bagian dari 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 hak asasi manusia (*the protection of fundamental rights*).⁵² Di negara hukum modern mekanisme pengujian hukum ini diterima sebagai cara untuk mengendalikan dan mengimbangi (*checks and balances*) terhadap kekuasaan eksekutif dan legislatif agar tidak terjadi kesewenangan. Model pengujian ini dipandang sebagai sebuah kebutuhan dan satu cara yang efektif untuk menjamin keutuhan undang-undang dasar serta tertib hukum pada umumnya di suatu negara.⁵³

Konsep pengujian peraturan perundang-undangan ini muncul berawal dari kasus William Marbury versus Madison dalam hukum Amerika Serikat pada tahun 1803. John Marshall, Ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat, yang mengadili kasus tersebut untuk pertama kalinya menyatakan bahwa Undang-Undang Federal sebagai *unconstitutional* (bertentangan dengan Konstitusi).⁵⁴ Marshall menegaskan bahwa tindakan legislatif yang bertentangan dengan konstitusi adalah bukan hukum. Putusan kasus William Marbury

⁵¹ Saldi Isra et.al., *Perkembangan Pengujian...*, *op. cit.*, hlm. 6.

⁵² Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian...*, *op. cit.*, hlm. 8-9.

⁵³ Siti Fatimah, *Praktik judicial Review di Indonesia* (Yogyakarta: Pilar Media, 2005), hlm. 100.

⁵⁴ Gerrald Gunther, *Constitution Law, Cases and Materials*, 10th Edition (New York: The Foundation Press, 1980), hlm. 9.



versus Madison tersebut melahirkan konsep *judicial review*, dan sejak saat itu pula banyak undang-undang federal dan undang-undang negara bagian yang dinyatakan bertentangan dengan konstitusi oleh *Supreme Court* (Mahkamah Agung Amerika Serikat).

Merujuk pada praktik pengujian yang dilakukan oleh John Marshall, Mahfud MD mengemukakan beberapa alasan dilakukan pengujian peraturan perundang-undangan yaitu:⁵⁵

- a. Hakim bersumpah untuk menjunjung tinggi konstitusi, sehingga jika ada peraturan yang bertentangan dengan konstitusi harus dilakukan uji materi;
- b. Konstitusi adalah *the supreme law of the land* sehingga harus ada pengujian terhadap peraturan yang dibawahnya agar *the supreme law* itu tidak dilangkahi isinya;
- c. Hakim tidak boleh menolak perkara, sehingga kalau ada yang mengajukan permintaan *judicial review* harus dipenuhi;
- d. Hukum adalah produk politik, maka harus ada mekanisme pengujian agar isi maupun prosedur pembuatannya benar secara hukum dan bukan hanya menjadi alat justifikasi atas kehendak pemegang kekuasaan politik.

Ni'matul Huda mengemukakan bahwa dalam rangka *judicial review* ini hakim berhak melarang dan membatalkan tindakan-tindakan pemerintah sebagai berikut:⁵⁶

- a. Dilakukan secara sewenang-wenang (*arbitrary*), semaunya dan berganti-ganti (*capricious*), penyalahgunaan

⁵⁵ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Cetakan Kedua (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 258.

⁵⁶ Ni'matul Huda, *Negara Hukum...*, *op. cit.*, hlm. 88.

- wewenang diskresioner (*abuse of discretion*) dan tindakan-tindakan lain yang tidak sesuai dengan hukum;
- b. Bertentangan dengan hak-hak konstitusional, bertentangan dengan wewenang/kekuasaan, *privilege* atau immunitas;
 - c. Melampaui batas wewenang yang telah ditentukan oleh undang-undang atau tidak didasarkan pada suatu hak apapun;
 - d. Dilakukan tanpa memperhatikan atau menuruti prosedur yang telah ditentukan oleh hukum;
 - e. Tidak didukung oleh kebenaran di dalam fakta-fakta persoalan yang bersangkutan yang merupakan suatu "*substantial evidence*" dalam tindakan pemerintah tersebut.

Mengenai objek pengujian peraturan perundang-undangan, Sri Soemantri⁵⁷ menggolongkan hak menguji (*toetsingsrecht*) menjadi dua macam yaitu: (a) hak menguji formal (*formele toetsingsrecht*) dan (b) hak menguji materiil (*materiele toetsingsrecht*). Hak menguji formil adalah wewenang untuk menilai, apakah suatu produk legislatif seperti undang-undang terjelma melalui cara-cara (prosedur) sebagaimana telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Hak menguji materiil adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan menilai, apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.

Hal yang sama ditegaskan oleh Saldi Isra dengan menggolongkan objek pengujian peraturan perundang-undangan menjadi dua, yaitu *pertama*, objek yang berupa isi (bunyi pasal-pasal)

⁵⁷ Sri Soemantri M., *Hak Menguji Materiil di Indonesia* (Bandung: Alumni, 1982), hlm. 5-6.



dari sebuah peraturan perundang-undangan (*materiel law*) dan kedua, objek yang berupa prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan (*formal law*).⁵⁸ Dengan demikian, pengujian peraturan perundang-undangan dapat dilakukan secara formal, yakni pengujian yang berkenaan dengan tata cara atau prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan dan secara materiil, yakni pengujian yang berkenaan dengan isi atau materi suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya.

Berkenaan dengan efektifitas pelaksanaan pengujian peraturan perundang-undangan, perlu menempatkan pengujian peraturan perundang-undangan dalam kerangka sistem, di mana pengujian peraturan perundang-undangan dipandang sebagai sistem yang terdiri dari serangkaian subsistem. Definisi umum sistem adalah serangkaian interaksi unit-unit atau elemen-elemen yang membentuk sebuah keseluruhan terintegrasi yang dirancang untuk melaksanakan beberapa fungsi.⁵⁹ Sistem terdiri dari banyak komponen yang bekerja sama untuk tujuan bersama, dan pendekatan sistem adalah suatu cara berpikir mengenai komponen-komponen tersebut dan hubungan diantara mereka.⁶⁰ Pendekatan sistem dianggap sebagai sebuah pendekatan yang holistik, dimana entitas apapun dipandang sebagai satu kesatuan sistem yang terdiri dari sejumlah subsistem.

G. Definisi Operasional

Definisi operasional ini dibuat dalam rangka untuk memberikan kepastian dan pemahaman yang sama terkait istilah

⁵⁸ Saldi Isra et.al., *Perkembangan Pengujian...*, op. cit., hlm. 7.

⁵⁹ Jasser Auda, *Membumikan Hukum Islam Melalui Maqasid Syariah (Sebuah Pendekatan Sistem)* (Bandung: Mizan, 2014), hlm. 65.

⁶⁰ Nicolas Henry, *Public Administration and Public Affairs*, Terjemah, Luciana D. Lontoh, Administrasi Negara dan Masalah-Masalah Kenegaraan (Jakarta: Rajawali Press, 1998), hlm. 180.

yang digunakan dalam penelitian ini. Beberapa istilah atau kata tersebut yaitu sebagai berikut:

1. Pengujian

Yang dimaksud pengujian dalam penelitian ini adalah pengujian dalam arti *judicial review*, yakni kewenangan menguji konstitusionalitas peraturan perundang-undangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi.

2. Mekanisme *Checks and Balances*

Prinsip *Checks and Balances* menghendaki antar cabang kekuasaan negara saling mengawasi dan mengimbangi yang diwujudkan dalam bentuk kekuasaan dibatasi oleh kekuasaan (*power limited by power*) berdasarkan UUD 1945. Adapun yang dimaksud mekanisme *checks and balances* dalam penelitian ini adalah perwujudan prinsip kekuasaan dibatasi oleh kekuasaan dalam pembentukan Perppu untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan kesewenang-wenangan presiden dalam menetapkan Perppu.

H. Metode Penelitian

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif,⁶¹ yaitu penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-

⁶¹ Dalam khazanah kepustakaan dikenal berbagai jenis penelitian. Keanekaragaman jenis penelitian ini timbul karena adanya perbedaan sudut pandang. Ada yang meninjau dari segi sudut metode, sifat, tujuan penelitian dan lain sebagainya. Bagir Manan berpandangan bahwa ada tiga jenis penelitian hukum yaitu: (a) penelitian hukum normatif, yang oleh penulis lain disebut juga penelitian hukum dogmatik atau doktriner; (b) Penelitian hukum sosiologis, yang disebut juga penelitian hukum empiris atau non doktriner; dan (c) Penelitian teori dan falsafah hukum. Bagir Manan, "Penelitian di Bidang Hukum", *Jurnal Hukum*, Puslitbangkum Unpad, Edisi 1, (1999), hlm. 4.



undangan serta doktrin.⁶² Berdasarkan pandangan Soemitro, penelitian hukum normatif ini dilakukan dengan cara inventarisasi hukum positif, usaha penemuan asas-asas dan dasar falsafah (doktrin/dogma) hukum positif, serta usaha penemuan hukum *inconcreto* yang sesuai untuk diterapkan.⁶³

Dalam penelitian ini digunakan empat pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan untuk menelusuri dasar ontologis, landasan filosofis, dan *ratio legis* ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Perppu. Langkah ini digunakan untuk menjelaskan problematika sistem pengujian Perppu. Pendekatan perundang-undangan ini juga digunakan untuk melakukan analisa terhadap keberadaan dan kedudukan Perppu yang merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan.

Pendekatan historis (*historical approach*) dalam penelitian hukum dimaksudkan untuk mengungkap fakta hukum pada masa lampau dalam kaitannya dengan fakta hukum pada masa kini. Selain itu pendekatan historis diharapkan dapat menemukan berbagai data mengenai peristiwa-peristiwa hukum termasuk konsep-konsep pemikiran pada masa lampau yang relevan dengan penelitian ini. Pendekatan historis dalam penelitian ini dipandang urgen untuk melacak sekaligus menjelaskan secara komprehensif basis pemikiran politik hukum yang melatarbelakangi para perumus UUD 1945 dalam mengkonstruksi keberadaan Perppu dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

⁶² Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 36

⁶³ Rianto Adi, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum* (Jakarta: Granit, 2004), hlm. 92

Pendekatan komparatif (*comparative approach*) digunakan untuk melihat pengaturan pengujian dan penggunaan peraturan darurat (*emergency decree*) yang dipraktikkan di negara lain. Perbandingan ini didasarkan pada tiga kriteria, yaitu *pertama*, konstitusi negara itu mengatur dengan tegas mengenai peraturan darurat atau peraturan semacam Perppu; *kedua*, peraturan darurat tersebut dapat diuji oleh pengadilan atau Mahkamah Konstitusi negara tersebut; dan *ketiga*, negara yang diperbandingkan adalah negara dengan sistem pemerintahan presidensiil. Berdasarkan tiga kriteria di atas, dipilih tiga negara yang diperbandingkan yaitu Brazil, Argentina, dan Afrika Selatan.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan dalam upaya merumuskan model ideal pengujian Perppu agar dapat memberikan perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara serta memperkuat prinsip *checks and balances* di bidang legislasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

2. Sumber Data

Sejalan dengan kategori sebagai penelitian hukum normatif, maka pengumpulan data akan lebih dipusatkan pada penelitian dan kajian kepustakaan (*library research*), dengan sumber utama pada bahan-bahan kepustakaan untuk memperoleh: *pertama*, bahan hukum primer yang berupa:

- 1) UUD 1945 (sebelum amandemen); Konstitusi RIS 1949; UUDS 1950; dan UUD NRI Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi⁶⁴; Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

⁶⁴ Sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi serta Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Menjadi Undang-Undang.



Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan⁶⁵; Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya; dan berbagai macam undang-undang penetapan Perppu yang pernah diuji di Mahkamah Konstitusi.

- 3) Perppu yang pernah diuji di Mahkamah Konstitusi, antara lain: Perppu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; Perppu Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan; Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi; Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota; Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan; Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan; dan berbagai macam Perppu lainnya yang terkait dengan penelitian ini.

Kedua, bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang mendukung atau memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti: Risalah Sidang MPR, Risalah Sidang DPR Pembahasan Penetapan Perppu menjadi Undang-Undang, Risalah Sidang Mahkamah Konstitusi, hasil penelitian terdahulu, karya ilmiah dari ahli hukum dan ilmuan lain yang relevan dengan objek

⁶⁵ Sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

penelitian, jurnal ilmiah, surat kabar, dan majalah yang terkait dengan penelitian ini.

Ketiga, bahan hukum tersier, yakni bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum dan ensiklopedi serta bahan-bahan lain di luar hukum yang menunjang penelitian ini.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui dua cara, yaitu: *Pertama*, studi kepustakaan, yakni data dikumpulkan dari berbagai macam literatur dan referensi yang berupa: sumber-sumber hukum formal yang terdapat dalam berbagai produk peraturan perundang-undangan yang berlaku, risalah sidang, naskah akademik sebuah RUU, buku, jurnal, hasil penelitian, makalah atau karya ilmiah, serta bahan-bahan hukum yang diperoleh dari internet. *Kedua*, wawancara, dimana data diperoleh dengan mewawancarai beberapa ahli hukum tata negara dan kuasa hukum pemohon pengujian Perppu, anggota DPR yang terlibat dalam pembahasan penetapan Perppu menjadi Undang-Undang dan/atau kepada mantan hakim konstitusi yang pernah memutus perkara pengujian Perppu.

4. Teknik Analisis Data

Bahan-bahan hukum yang telah terkumpul melalui studi pustaka maupun wawancara disusun dan dilakukan klasifikasi untuk memudahkan analisis dan konstruksi. Bahan hukum yang sudah diklasifikasi itu kemudian dianalisis secara deskriptif-kualitatif, dengan cara menginterpretasikan, menguraikan, dan menyusun secara sistematis-logis sesuai dengan tujuan penelitian. Teknik analisis deskriptif-kualitatif pada prinsipnya dikualifikasikan dalam tiga aspek, yakni mengklasifikasi, membandingkan, dan



menghubungkan.⁶⁶ Untuk menjaga konsistensi dalam struktur analisis bahan hukum tersebut, proses berfikir yang digunakan dalam penelitian ini bersifat deduktif, yakni suatu proses berfikir yang dimulai dari pernyataan yang umum menuju ke pernyataan yang khusus dengan menggunakan logika yang dapat diterima.⁶⁷

⁶⁶ Jujur S. Suriasumantri, *Ilmu dalam Prespektif Moral Sosial, Sosial dan Politik: Sebuah Dialog tentang Keilmuan Dewasa ini* (Jakarta: Gramedia, 1986), hlm. 61-62.

⁶⁷ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 164.



PENGUJIAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG UNTUK
MEWUJUDKAN MEKANISME *CHECKS AND BALANCES* DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

BAB II ANALISIS DAN PEMBAHASAN

A. Urgensi Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Kerangka *Checks and Balances* di Indonesia

Pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi membawa arah baru dalam memberi pengawasan terhadap praktik penetapan Perppu di Indonesia. Pada mulanya desain pengawasan Perppu hanya digantungkan pada kontrol secara politik dari DPR melalui mekanisme pemberian persetujuan atau penolakan terhadap suatu Perppu yang ditetapkan oleh presiden. Terkini, Perppu tidak saja diawasi secara politik oleh DPR, akan tetapi juga dapat dikontrol secara hukum oleh Mahkamah Konstitusi melalui mekanisme pengujian konstiusionalitas Perppu. Pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi diharapkan dapat melengkapi kelemahan dan keterbatasan model pengawasan secara politik oleh DPR.

Pengaturan mengenai Perppu dalam UUD 1945 menunjukkan bahwa pembentukan Perppu merupakan hak presiden dan penggunaannya tidak lepas dari pengawasan DPR. Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 tegas memperlihatkan bahwa DPR mempunyai pranata persetujuan, dalam arti memiliki kewajiban untuk memberikan persetujuan atau penolakan atas suatu Perppu yang ditetapkan oleh presiden. Hal ini mengisyaratkan ada interaksi dua lembaga dalam pelaksanaan Perppu, yakni presiden di satu pihak dan DPR di pihak lain. Interaksi dua lembaga ini sangat menentukan terhadap keberlanjutan suatu Perppu. Artinya, model pengawasan secara politik yang dilakukan oleh DPR terhadap penetapan suatu Perppu sangat dipengaruhi oleh dinamika relasi politik antara presiden dan DPR. Oleh sebab itu, menelisik urgensi pengujian



Perppu dalam kerangka *checks and balances* tidak dapat dilepaskan dari dinamika relasi politik presiden dan DPR dalam praktik penetapan Perppu.

Pada sub bab ini akan diuraikan tiga hal yang dapat menunjukkan urgensi pengujian Perppu dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, antara lain: (i) relasi politik presiden dengan DPR dalam legislasi Perppu; (ii) pergeseran kedudukan Perppu dalam praktik ketatanegaraan Indonesia yang mengharuskan untuk ada mekanisme kontrol secara hukum agar penerbitan Perppu tidak menjadi alat politik kekuasaan presiden; dan (iii) pengujian Perppu sebagai upaya kontrol kekuasaan presiden agar pembentukan Perppu sesuai dengan prasyarat konstitusional. Ketiga hal tersebut dinilai berkaitan dengan urgensi pengujian Perppu di Indonesia.

1. Relasi Politik Presiden dan DPR dalam Legislasi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Pembentukan Perppu dari masa ke masa menunjukkan Perppu tampak mempunyai peran strategis dalam penyelenggaraan negara sebagai jalan keluar untuk mengatasi keadaan mendesak manakala terjadi kebuntuan hukum, kekosongan hukum, atau keberadaan hukum yang tidak memadai. Keempat presiden yang melanjutkan estafet kepemimpinan Indonesia setelah reformasi bergulir pada 1998 tercatat pernah menggunakan Perppu untuk menyelesaikan berbagai persoalan bangsa, baik di bidang hukum, politik, ekonomi maupun sosial. Artinya, setiap presiden menempatkan Perppu sebagai instrumen hukum yang bersifat strategis dalam menghadapi berbagai persoalan bangsa dan negara.

Presiden Abdurrahman Wahid selama memimpin sekitar 20 (dua puluh) bulan (Oktober 1999 – Juli 2001) mengeluarkan 3 (tiga)



buah Perppu yang semuanya mengatur bidang ekonomi.¹ Di masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri (2001-2004) diterbitkan 4 (empat) buah Perppu, dengan perincian 2 (dua) Perppu mengatur bidang hukum,² 1 (satu) Perppu mengatur bidang ekonomi,³ dan 1 (satu) Perppu di bidang politik.⁴ Pada periode pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2014) tercatat ada 19 (sembilan belas) Perppu yang diterbitkan, dengan perincian 6 (enam) Perppu mengatur bidang politik, 5 (lima) Perppu bidang ekonomi, 5 (lima) Perppu bidang hukum, dan 3 (tiga) Perppu bidang sosial. Sedangkan di masa pemerintahan Presiden Joko Widodo (2014-2020) telah diterbitkan 6 (enam) buah Perppu yang mengatur bidang hukum, ekonomi, dan politik.

Pada masa awal pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, hubungan presiden dengan DPR terjalin cukup baik. Presiden Abdurrahman Wahid didukung oleh Koalisi Poros Tengah yang diisi oleh partai-partai Islam dan Partai Amanat Nasional (PAN) yang dimotori oleh Amin Rais. Kondisi ini berimbas pada dukungan DPR terhadap Perppu yang dikeluarkan Presiden di awal

¹ Kondisi perekonomian di masa Presiden Abdurrahman Wahid tampak tidak kondusif, di mana nilai tukar rupiah terhadap Dollar AS mengalami penurunan yang semula Rp. 7.500 (1999) menjadi Rp. 9.800 (2001), pergerakan Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG) turun dari 580 menjadi 458, begitupun tingkat pertumbuhan ekonomi yang semula 5% (2000) menjadi 3,6% (2001), dan tingkat inflasi meningkat drastis dari 2% (1999) menjadi 12,6% (2001). Kebijakan-kebijakan ekonomi Presiden Abdurrahman Wahid yang tidak populer dan perseteruannya dengan DPR dan IMF dinilai sangat mempengaruhi perekonomian Indonesia saat itu. <http://indonesiabaik.id/infografis/ekonomi-hadapi-tantangan>, Akses tanggal 6 Oktober 2020

² Perppu No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, dan Perppu No. 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Perppu No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali tanggal 12 Oktober 2002.

³ Perppu No. 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

⁴ Perppu No. 2 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.



pemerintahan. Ketiga Perppu yang dikeluarkan Presiden Abdurrahman Wahid semuanya disetujui oleh DPR menjadi undang-undang.⁵ Akan tetapi, dalam perjalanan berikutnya, dukungan DPR terhadap Presiden Abdurrahman Wahid semakin kecil, karena ditinggal oleh Koalisi Poros Tengah akibat kebijakan-kebijakan kontroversial presiden yang dianggap tidak sejalan dengan keinginan Koalisi Poros Tengah. Perseteruan Presiden dengan Koalisi Poros Tengah menjadikan tensi politik semakin hari semakin memanas yang berujung kepada konflik antara DPR dengan presiden. Pada akhirnya Abdurrahman Wahid diberhentikan sebagai presiden dalam Sidang Istimewa MPR, dan MPR mengangkat Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri menjadi presiden sampai habis masa jabatan.

Pada masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri, hubungan presiden dengan DPR terjalin sangat baik, dan presiden mendapat dukungan signifikan di DPR. Partai-partai yang tergabung dalam Koalisi Poros Tengah mendukung pengangkatan Megawati Soekarnoputri sebagai presiden bersama dengan Hamzah Haz, Ketua Umum Partai Persatuan Pembangunan (PPP), sebagai wakil presiden. Bahkan, Partai Golkar yang menjadi pemenang kedua Pemilu 1999 yang sebelumnya berseberangan dengan PDI

⁵ Perppu No. 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas disetujui oleh DPR dan ditetapkan menjadi undang-undang berdasarkan Undang-Undang No. 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang. Perppu No. 2 Tahun 2000 tentang Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang ditetapkan menjadi undang-undang dengan Undang-Undang No. 37 Tahun 2000 tentang Penetapan Perppu No. 2 Tahun 2000 tentang Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang Menjadi Undang-Undang. Perppu No. 3 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1998 tentang Perubahan Berlakunya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan ditetapkan menjadi undang-undang berdasarkan Undang-Undang No. 28 Tahun 2000 tentang Penetapan Perppu No. 3 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1998 tentang Perubahan Berlakunya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan Menjadi Undang-Undang. Undang-Undang No. 28 Tahun 2000 kemudian dicabut dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.



Perjuangan juga turut mendukung pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri.⁶

Dukungan yang besar di DPR ini menjadikan kebijakan-kebijakan Presiden Megawati Soekarnoputri berjalan dengan lancar tanpa ada hambatan politik di DPR, termasuk terhadap ke empat Perppu di atas. Dominasi dukungan partai politik di parlemen kepada pemerintahan Megawati Soekarnoputri dan hubungan pemerintah dengan DPR yang harmonis menjadikan berbagai Perppu yang diajukan presiden berjalan tanpa ada penolakan di DPR. Meskipun dari keempat Perppu yang ditetapkan oleh Presiden Megawati Soekarnoputri, ada tiga Perppu yang mendapat penentangan cukup keras di masyarakat, yakni Perppu Anti Terorisme (Perppu No. 1 Tahun 2002 dan Perppu No. 2 Tahun 2002) dan Perppu Pertambangan di Kawasan Hutan Lindung. Bahkan, Perppu No. 2 Tahun 2002 yang berisi kaidah khusus untuk memberlakukan surut Perppu No. 1 Tahun 2002 pada peristiwa peledakan bom di Bali, telah nyata bertentangan dengan asas non retroaktif yang dianut dalam UUD 1945. Kuatnya dukungan di parlemen menjadikan keempat Perppu yang dikeluarkan Presiden Megawati Soekarnoputri, termasuk Perppu yang telah nyata bertentangan dengan konstitusi, disetujui oleh DPR menjadi undang-undang.

Pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, hubungan presiden dengan DPR mengalami gejala pasang surut. Relasi pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Wakil Presiden Jusuf Kalla (JK) dengan DPR selama periode 2004-2009 lebih banyak diwarnai perselisihan yang kerap kali berujung pada penggunaan hak interpelasi dan hak

⁶ Dominasi partai pendukung pemerintah terlihat dari komposisi dukungan di DPR yang mencapai lebih dari 65% kursi di DPR. Koalisi PDI Perjuangan, PPP, dan Golkar mencapai 66,81% suara, belum lagi ditambah dengan dukungan dari partai-partai lain yang tergabung Koalisi Poros Tengah.

angket DPR yang pada akhirnya berdampak pada tidak efektifnya pemerintahan.

Pada masa pemerintahan SBY periode kedua 2009-2014 (SBY-Boediono), jalannya pemerintahan juga beberapa kali dihadapkan pada sengketa politik antara DPR dan pemerintah, terutama di awal pemerintahan. Kasus hak angket dana talangan (*bail out*) Bank Century adalah bukti nyata ketidakharmonisan hubungan pemerintah dengan DPR di awal pemerintahan. Ironisnya pelopor hak angket tersebut diantaranya adalah partai koalisi pendukung pemerintah, yakni Golkar, PKS, dan PPP yang notabene merupakan partai pendukung pemerintah di legislatif dan eksekutif.⁷

Fluktuasi hubungan presiden dan DPR turut berpengaruh kepada agresifitas presiden dalam menyikapi persoalan dengan pendekatan Perppu. Selama memimpin sepuluh tahun (periode 2004-2009 dan 2009-2014), Presiden SBY tercatat mengeluarkan 19 (sembilan belas) Perppu yang mengatur berbagai bidang, antara lain bidang politik, ekonomi, sosial, dan hukum. Beberapa Perppu menuai kontroversi dan bahkan mendapat penolakan di masyarakat, hingga pada akhirnya diuji ke Mahkamah Konstitusi, antara lain Perppu Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK),⁸ Perppu Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi,⁹ Perppu Mahkamah Konstitusi,¹⁰ dan Perppu Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.¹¹

⁷ Di kabinet Partai Golkar menduduki 4 kursi menteri, PKS 4 kursi, dan PPP 2 kursi. Sedangkan partai koalisi lain seperti Partai Demokrat mendapatkan 6 kursi menteri, PAN 3 kursi serta PKB 2 kursi. Dengan kompensasi menteri seperti itu, Presiden SBY sejatinya berharap mendapat dukungan penuh dari partai koalisi sehingga pemerintahan dapat berjalan efektif.

⁸ Perppu No. 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan.

⁹ Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

¹⁰ Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

¹¹ Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.



Apabila menyimak gambaran penerbitan berbagai Perppu yang dikeluarkan Presiden SBY terlihat bahwa pada masa pemerintahan Presiden SBY Perppu digunakan untuk berbagai keperluan dengan kondisi dan situasi yang beragam, bahkan terkadang tidak ada signifikansi dengan hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagai dasar penetapan Perppu. Presiden SBY lebih banyak menggunakan Perppu untuk merubah undang-undang dengan alasan keadaan mendesak, meskipun alasan kemendesakan itu sering kali tidak berdasar pada kondisi objektif adanya keadaan mendesak yang memerlukan perubahan undang-undang secara cepat. Dalam berbagai kasus, perubahan undang-undang semestinya dapat dilakukan melalui prosedur biasa, namun Presiden SBY memilih menggunakan jalur Perppu meskipun tidak ada keadaan genting yang memaksa untuk dikeluarkan Perppu.

Secara umum di masa pemerintahan Presiden SBY Perppu digunakan untuk, antara lain: (1) menanggukkan berlakunya suatu undang-undang; (2) menangani keadaan darurat akibat bencana alam; (3) dijadikan jalan pintas untuk merubah suatu undang-undang; (4) digunakan sebagai jalan pintas untuk mengganti undang-undang yang tidak dikehendaki oleh presiden; dan (5) menangani krisis ekonomi.

Pada periode pertama, Presiden SBY sejatinya didukung oleh banyak partai politik mencapai 73,3 % kursi DPR,¹² namun koalisi yang dibangun tidak cukup kohesif dan bahkan cenderung rapuh.¹³ Kerapuhan koalisi partai pendukung pemerintah tersebut menjadikan jalannya roda pemerintahan menjadi tidak stabil, karena sering kali kebijakan pemerintah tidak didukung penuh oleh partai

¹² Partai koalisi pendukung pemerintahan SBY-JK antara lain Partai Demokrat (55 kursi), Golkar (128), PPP (58), PAN (53), PKB (52), PKS (45), PBB (11), dan PKPI (1) sehingga secara keseluruhan parpol koalisi menguasai 403 dari 550 kursi DPR (73,3%).

¹³ Syamsuddin Haris, "Koalisi dalam Sistem Demokrasi Presidensial Indonesia: Faktor-Faktor Kerapuhan Koalisi Era Presiden Yudhoyono", *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 8, No. 1, (2011), hlm. 6.

koalisi, bahkan pemerintah harus berkali-kali menghadapi penggunaan hak angket dan hak interpelasi DPR. Kondisi ini berimbas kepada pola hubungan presiden dengan DPR menjadi tidak harmonis, yang menjadi salah satu pendorong presiden sering kali mengambil langkah pintas merubah undang-undang melalui Perppu. Hal ini terlihat jelas dari kasus penetapan Perppu-perppu di bidang politik dan ekonomi yang kerap kali penetapannya tidak ada signifikansi dengan kepentingan yang memaksa.

Banyaknya Perppu yang dikeluarkan Presiden SBY menggambarkan kegemaran Presiden SBY dalam merespon permasalahan bangsa dengan menggunakan pendekatan Perppu. Pada titik ini esensi syarat ihwal kepentingan yang memaksa menjadi terabaikan, dan Perppu tidak lagi dijadikan sebagai jalan darurat (*escape clause*). Penerbitan Perppu menjadi lebih bergantung pada sikap politik presiden dalam merespon sebuah persoalan bangsa dan negara. Praktik penerbitan Perppu di zaman Presiden SBY secara terang memperlihatkan bahwa Perppu dijadikan jalan pintas presiden dalam merespon sebuah persoalan bangsa dan negara. Mengambil kebijakan melalui Perppu memang menguntungkan presiden dalam konteks relasi eksekutif dan legislatif, karena legislatif hanya dapat menerima atau menolak proposal kebijakan yang diajukan oleh presiden.

Pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo (Jokowi), tercatat ada 6 (enam) Perppu yang ditetapkan dimana lima diantaranya adalah Perppu yang kontroversial dan mendapat penolakan dari rakyat.¹⁴ Akan tetapi, keenam Perppu yang

¹⁴ Lima Perppu yang kontroversial itu antara lain (1) Perppu No.1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; (2) Perppu No. 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak; (3) Perppu No. 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan; (4) Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan; dan (5) Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan

dikeluarkan Presiden Jokowi semuanya disetujui oleh DPR menjadi undang-undang. Hal ini tidak lepas dari posisi Presiden yang sangat kuat dalam konteks hubungan dengan DPR, yang tergambar dalam komposisi dukungan partai koalisi pendukung pemerintah di parlemen.

Pada masa awal pemerintahan periode pertama (2014-2019), Presiden Jokowi didukung oleh 5 (lima) partai politik yang merupakan partai pengusung pasangan Jokowi-JK pada Pemilu 2014 yang tergabung dalam Koalisi Indonesia Hebat (KIH), yakni PDI-P, Partai Nasdem, PKB, Partai Hanura, dan PKPI,¹⁵ dengan komposisi 40,88% suara di pemilu legislatif.¹⁶ Namun dalam perjalanan pemerintahan berikutnya, dukungan kepada Jokowi-JK semakin menguat karena PPP, PAN, dan Partai Golkar bergabung ke partai koalisi untuk mendukung pemerintahan Jokowi-JK.¹⁷ Sehingga partai koalisi pendukung Presiden Jokowi menjadi sangat dominan di DPR dengan menguasai 386 kursi dari 560 kursi atau mencapai 69%.¹⁸

Kondisi hampir sama terjadi pada periode kedua (2019-2024), di mana partai koalisi pendukung pemerintahan Jokowi-Ma'ruf

Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (COVID 19)* dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

¹⁵ PKPI tidak lolos ke DPR karena perolehan suara kurang dari 3,50%.

¹⁶ PDIP 23.681.471 (18,95%), PKB 11.298.957 (9,04%), Partai Nasdem 8.402.812 (6,72%), Partai Hanura 6.579.498 (5,26%), dan PKPI 1.143.094 (0,91%). Keputusan Komisi Pemilihan Umum No. 411/Kpts/KPU/Tahun 2014 tentang Penetapan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Secara Nasional Dalam Pemilihan Umum Tahun 2014.

¹⁷ PPP 8.157.488 (6,53%), PAN 9.481.621 (7,59%), dan Partai Golkar 18.432.312 (14,75%). PPP bergabung dengan koalisi pendukung pemerintah pada Oktober 2014, PAN pada September 2015, dan Golkar pada Mei 2016.

¹⁸ PDIP 109 kursi, Partai Nasdem 35 kursi, PKB 47 kursi, Partai Hanura 16 kursi, PPP 39 kursi, PAN 49 kursi, dan Golkar 91 kursi. Lihat data KPU RI perolehan suara dan kursi DPR hasil Pemilu Legislatif 2014.

Amin sangat dominan di parlemen.¹⁹ Bahkan setelah bergabungnya Gerindra dan PAN pasca Pemilu 2019,²⁰ dukungan politik di parlemen mencapai 82% atau 471 kursi dari 575 kursi di DPR,²¹ yang terdiri dari PDIP 128 kursi, Golkar 85 kursi, PKB 59 kursi, Nasdem 58 kursi, PPP 19 kursi, Gerindra 78 kursi, dan PAN 44 kursi. Hampir seluruh partai politik di parlemen menjadi partai pendukung pemerintahan Jokowi-Ma'ruf Amin, dan hanya menyisakan PKS dan Demokrat yang berada di luar pemerintahan.

Kondisi demikian membuat posisi presiden sangat dominan dan kuat dalam konteks relasi eksekutif dan legislatif, karena ada kecenderungan partai politik yang tergabung dalam koalisi pemerintah akan selalu berada dalam posisi untuk mendukung pemerintah dalam rangka untuk mengamankan kebijakan-kebijakan pemerintah dari potensi hambatan di parlemen. Situasi ini berdampak pada fungsi pengawasan DPR dalam posisinya sebagai wakil rakyat menjadi tidak maksimal, karena pada saat bersamaan keberadaan koalisi cenderung mereduksi sifat kritis partai politik di parlemen. Hal ini terkonfirmasi dari praktik pembentukan Perppu oleh Presiden Jokowi, di mana berbagai Perppu yang kontroversial

¹⁹ Pada awalnya pasangan Jokowi-Ma'ruf Amin diusung oleh 9 (sembilan) partai politik, yakni PDIP, Golkar, PKB, Nasdem, PPP, Perindo, Hanura, PKPI, dan PSI. Lima diantaranya lolos ke DPR dengan menguasai 60,69% atau 349 kursi di DPR, yaitu PDIP (128 kursi), Golkar (85 kursi), PKB (59 kursi), Nasdem (58 kursi), dan PPP (19 kursi).

²⁰ Meskipun PAN tidak mendapatkan jatah kursi menteri di kabinet, namun dalam berbagai kesempatan Zulkifli Hasan, Ketua Umum PAN, menyatakan mendukung penuh pemerintahan Jokowi-Ma'ruf Amin dan akan menyukseskan pemerintahan Jokowi-Ma'ruf Amin hingga lima tahun ke depan. "Zulkifli Hasan: PAN Dukung Pemerintahan Jokowi-Ma'ruf Amin", <https://www.suara.com/news/2019/07/29/153831/zulkifli-hasan-pandukung-pemerintahan-jokowi-maruf-amin>, Akses 18 November 2020.

²¹ PDIP 27.053.961 (19,33%), Golkar 17.229.789 (12,31%), PKB 13.570.097 (9,69%), Nasdem 12.661.792 (9,05%), PPP 6.323.147 (4,52%), Gerindra 17.594.839 (12,57%), dan PAN 9.572.623 (6,84%). Keputusan KPU RI No. 987/PL.01.8-KPT/06/KPU/V/2019 tentang Penetapan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Secara Nasional dalam Pemilihan Umum Tahun 2019.



dan mendapat penolakan masyarakat tetap didukung penuh oleh DPR dan disetujui menjadi undang-undang.

Praktik penetapan Perppu No. 1 Tahun 2020 memperlihatkan secara terang bahwa dominasi partai pendukung pemerintah di DPR sangat menentukan terhadap keberlanjutan suatu Perppu untuk menjadi undang-undang. Perppu No. 1 Tahun 2020 yang mendapat penolakan luas di masyarakat tetap disetujui oleh DPR menjadi undang-undang, dan tercatat dari 9 (sembilan) partai politik di DPR hanya ada 1 (satu) partai yang memberikan catatan kritis dan menolak Perppu tersebut.²² Situasi yang hampir sama juga terjadi dalam praktik penetapan Perppu lainnya di periode pertama pemerintahan Presiden Jokowi (2014-2019), di mana hampir dapat dipastikan partai yang tergabung dalam koalisi pemerintah akan selalu mendukung Perppu yang diterbitkan oleh presiden, meskipun Perppu tersebut kontroversial dan mendapat penolakan oleh masyarakat, seperti penetapan Perppu Kebiri,²³ Perppu Akses Informasi Keuangan,²⁴ serta Perppu Ormas.²⁵

Dari keseluruhan uraian di atas dapat digambarkan dua hal. *Pertama*, penerbitan Perppu cenderung mempunyai dimensi politik, di mana penetapan Perppu kerap kali didasarkan pada peristiwa yang mempunyai titik singgung terhadap aspek politik. Terutama, penerbitan Perppu di masa hubungan presiden dan DPR tidak harmonis. Pada titik ini, Perppu menjadi alat unjuk kekuasaan presiden dalam relasi presiden dan DPR. *Kedua*, kontrol secara politik oleh DPR terhadap penetapan Perppu cenderung bersifat

²² Partai yang menyetujui atau menerima Perppu No. 1 Tahun 2020 menjadi undang-undang adalah Fraksi PDIP, Golkar, Gerindra, Nasdem, PKB, PPP, PAN, dan Demokrat. Sementara 1 (satu) partai yang menolak atau tidak setuju adalah Fraksi PKS.

²³ Perppu No. 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

²⁴ Perppu No. 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan.

²⁵ Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

subjektif karena keputusan akhirnya kerap kali ditentukan oleh konstelasi politik, di mana partai koalisi pendukung pemerintah akan cenderung mendukung Perppu yang diterbitkan oleh presiden. Pada titik ini penilaian atas urgensi suatu Perppu karena adanya hal ihwal kegentingan yang memaksa menjadi terabaikan, karena penilaian atas Perppu tersebut lebih banyak didasarkan pada posisi politik dari masing-masing fraksi di DPR. Dalam konteks relasi presiden dan DPR, kondisi demikian membuat posisi presiden sangat dominan dan kuat dalam membentuk kebijakan melalui Perppu. Pada derajat tertentu kondisi seperti ini akan menciptakan situasi berbahaya manakala presiden menyalahgunakan Perppu untuk kepentingan kekuasaan, dan di sisi lain keputusan presiden itu mendapat dukungan politik di DPR.

2. Pergeseran Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Praktik Ketatanegaraan Indonesia

Konstruksi Perppu dalam konstitusi Indonesia tergambar bahwa pada mulanya keberadaan Perppu berkaitan dengan keadaan darurat. Perppu diposisikan sebagai jalan pintas untuk melakukan legislasi secara cepat ketika negara dalam keadaan darurat, sehingga dalam konteks ini Perppu berkedudukan sebagai peraturan darurat dalam kerangka legislasi darurat. Keberadaan Perppu dimaksudkan sebagai langkah strategis presiden ketika negara menghadapi keadaan genting dan bahaya.

Berdasarkan UUD 1945, terdapat dua keadaan yang berpautan dengan keadaan darurat, yaitu (i) keadaan bahaya (Pasal 12), dan (ii) ihwal kegentingan yang memaksa (Pasal 22). Klausul keadaan bahaya dalam Pasal 12 UUD 1945 dianggap sebagai bentuk pengecualian konstitusional negara dalam keadaan bahaya atau *state*



of emergency.²⁶ Bentuk kedua adalah keadaan kegentingan yang memaksa. Berdasarkan rumusan Pasal 22 UUD 1945 tampak bahwa legitimasi presiden untuk menetapkan Perppu terletak pada klausul hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Konsepsi hal ihwal kegentingan yang memaksa berbeda dengan keadaan bahaya, dan dikonstruksikan mempunyai cakupan lebih luas dari pada keadaan bahaya. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa segala sesuatu yang membahayakan selalu memiliki sifat yang menimbulkan kegentingan yang memaksa, akan tetapi segala hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak selalu membahayakan.²⁷ Oleh sebab itu, hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak harus merujuk pada keadaan bahaya, sehingga penetapan Perppu oleh presiden tidak harus didahului oleh keadaan bahaya. Ni'matul Huda menegaskan bahwa dalam keadaan bahaya presiden dapat kapan saja menetapkan Perppu ketika dibutuhkan, akan tetapi penetapan Perppu oleh presiden tidak selalu harus berarti ada keadaan bahaya terlebih dahulu.²⁸ Perbedaan ini sempat pula ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 003/PUU-III/2005, dengan menyatakan bahwa hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak harus disamakan dengan keadaan bahaya dengan tingkatan darurat sipil, darurat militer, atau keadaan perang.²⁹

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa Perppu dapat ditetapkan dalam dua kondisi, yaitu (i) dalam keadaan darurat berupa keadaan bahaya; dan (ii) dalam keadaan normal karena ada kebutuhan mendesak. Artinya, terdapat dua kedudukan Perppu dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yakni (i) Perppu berkedudukan sebagai peraturan darurat yang ditetapkan karena

²⁶ Pasal 12 UUD 1945 menyatakan, "Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang".

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), hlm. 206.

²⁸ Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan...*, *op. cit.*, hlm. 118.

²⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU-III/2005, tanggal 7 Juli 2005.

ada keadaan darurat; dan (ii) Perppu berkedudukan sebagai peraturan biasa (undang-undang sementara) yang dibentuk dalam keadaan normal dan berfungsi sebagai pengganti undang-undang karena ada kebutuhan mendesak untuk diatur segera dengan undang-undang. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa Perppu sebagai undang-undang sementara dimaksudkan untuk berlaku permanen sebagai undang-undang setelah mendapat persetujuan DPR, dan Perppu sebagai undang-undang darurat atau peraturan darurat dibentuk dalam kondisi negara dalam keadaan darurat.³⁰

Pembentukan Perppu sebagai peraturan darurat secara praktik dapat ditemukan di masa awal kemerdekaan, seperti ketika terjadi agresi militer Belanda pada tahun 1949.³¹ Agresi militer Belanda pada tanggal 19 Desember 1948 merupakan upaya Belanda untuk melumpuhkan pemerintahan Republik Indonesia di Yogyakarta.³² Agresi militer ini mengakibatkan dibentuknya Pemerintahan Darurat Republik Indonesia di Bukit Tinggi Sumatera Barat. Perppu yang ditetapkan sebagai respon keadaan darurat di Yogyakarta itu adalah Perppu No. 1 Tahun 1949 tentang Pemerintahan Militer di Daerah Istimewa Yogyakarta Termasuk *Enclave* Kasunanan dan Mangkunegara.

³⁰ Jimly Asshiddiqie, 'Dua Tipe Perpu, Pembentukan dan Pencabutannya' <https://www.academia.edu/42854447/Tipe_PERPU_Bentuk_and_Cabut> accessed 10 April 2022.

³¹ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 1949 tentang Pemerintahan Militer di Daerah Istimewa Yogyakarta Termasuk *Enclave* Kasunanan dan Mangkunegara lahir ketika negara dalam keadaan darurat, yaitu ketika terjadi agresi militer Belanda II di mana Ibukota negara Yogyakarta diserang oleh tentara Belanda. Daniel Yusmic P. FoEkh, *Perppu Dalam Teori dan Praktik* (Depok: Rajawali Pers, 2021), hlm. 269.

³² Kuswandi, "Pengaruh Perang Kemerdekaan II Terhadap Pengakuan Kedaulatan RI Tanggal 27 Desember 1949", *Jurnal Artefak*, Vol. 3, No. 2, (2015), hlm. 210. Lihat juga Sri Margana, dkk, "Naskah Akademik Serangan Umum 1 Maret 1949 sebagai Hari Nasional Penegakan Kedaulatan Negara", Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta, (2022), hlm. 4-5.



Indonesia secara faktual telah beberapa kali mengalami keadaan darurat, baik disebabkan karena perang, pemberontakan, konflik sosial, bencana alam, maupun bencana non alam seperti pandemi Covid-19 yang terjadi pada medio awal tahun 2020. Berbagai bentuk keadaan darurat tersebut direspon oleh pemerintah secara beragam. Hukum tata negara darurat digunakan oleh pemerintah ketika negara sedang menghadapi keadaan darurat akibat pemberontakan, perang, dan konflik sosial. Seperti pada peristiwa pemberontakan di wilayah Jawa tahun 1948 yang dinyatakan sebagai keadaan darurat militer dengan penerapan hukum darurat berdasarkan Undang-Undang No. 6 Tahun 1948 tentang Keadaan Bahaya. Keadaan perang di Yogyakarta tahun 1949 dan di Jawa tahun 1957 ditetapkan pula sebagai keadaan darurat, yakni darurat perang. Pemberontakan di Timor Timur tahun 1999 dan pemberontakan di Aceh tahun 2003 ditetapkan sebagai darurat militer. Konflik sosial yang terjadi di Maluku dan Maluku Utara tahun 2000 dan konflik sosial di Aceh tahun 2004 ditetapkan sebagai darurat sipil dengan penerapan hukum keadaan darurat berdasarkan Undang-Undang (Prp) No. 23 Tahun 1959 tentang Penetapan Keadaan Bahaya.

Keadaan darurat akibat bencana alam dan bencana non alam tidak pernah direspon pemerintah dengan hukum tata negara darurat. Bencana alam yang terjadi di Aceh dan Nias pada tahun 2004, di Yogyakarta pada tahun 2006, dan di Lombok, Palu dan Donggala pada tahun 2018 tidak ditetapkan sebagai keadaan darurat. Termasuk bencana non alam pandemi Covid-19 yang melanda di seluruh wilayah Indonesia dan menelan banyak korban tidak ditangani dengan hukum tata negara darurat. Keengganan pemerintah untuk menetapkan keadaan bencana alam atau bencana non alam sebagai keadaan darurat ditengarai selain karena faktor dominasi konfigurasi politik dalam penetapan keadaan darurat juga

disebabkan karena tumpang tindih dan tidak sinkron pengaturan hukum keadaan darurat di Indonesia.³³

Dalam konteks penerbitan Perppu, keadaan darurat yang berupa darurat sipil, darurat militer, dan keadaan perang tidak pernah ditindaklanjuti dengan penerbitan Perppu oleh pemerintah, terutama pemerintahan pasca reformasi. Artinya, Perppu yang berjenis peraturan darurat tidak pernah lagi diterapkan untuk merespons keadaan darurat. Pemberontakan di Timor Timur tahun 1999, konflik di Maluku dan Maluku Utara tahun 2000, konflik di Nanggroe Aceh Darussalam tahun 2003 dan 2004 yang dideklarasikan sebagai keadaan darurat tidak diiringi dengan penetapan Perppu.

Praktik penetapan Perppu pasca reformasi 1998 lebih banyak berkenaan dengan keadaan mendesak yang tidak terkait dengan keadaan darurat. Hal ini telah diterima sebagai kelaziman atau konvensi ketatanegaraan yang selalu dipraktikkan dari setiap periode pemerintahan. Ada dua kemungkinan terkait situasi tersebut. *Pertama*, pemerintah memandang instrumen hukum yang tersedia telah mampu mengatasi keadaan darurat sehingga tidak membutuhkan pengaturan baru dalam wadah Perppu; atau *kedua*, Perppu lebih dimaknai sebagai respon atas keadaan mendesak yang membutuhkan pengaturan setingkat undang-undang, dan Perppu tidak dipandang oleh pemerintah sebagai peraturan darurat.

Tercatat dari empat presiden yang memimpin Indonesia setelah reformasi (Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri, Susilo Bambang Yudhoyono, dan Joko Widodo) kesemuanya pernah menggunakan Perppu untuk menyelesaikan berbagai persoalan bangsa dan negara, baik di bidang hukum, politik, ekonomi maupun sosial. Ada 32 (tiga puluh dua) Perppu yang lahir sejak 1999 hingga

³³ Agus Adhari, "Ambiguitas Pengaturan Keadaan Bahaya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Dialogia Iuridica: Jurnal Hukum Bisnis dan Investasi*, Vol. 11, No. 1, (2019), hlm. 56.



2020, dan kelahiran berbagai Perppu itu lebih banyak karena keadaan mendesak yang tidak ada hubungan dengan keadaan darurat. Tercatat hanya ada satu Perppu yang penetapannya bertalian dengan keadaan darurat, yakni Perppu No. 1 Tahun 2020,³⁴ di mana kelahirannya berhubungan dengan keadaan darurat, berupa kedaruratan kesehatan masyarakat akibat pandemi Covid 19.³⁵

Gambaran di atas menunjukkan bahwa telah terjadi pergeseran kedudukan Perppu dalam praktik ketatanegaraan Indonesia. Perppu tidak lagi ditetapkan dalam keadaan darurat, dan syarat ihwal kegentingan yang memaksa lebih dimaknai sebagai keadaan mendesak yang membutuhkan pengaturan secara cepat setingkat undang-undang. Penetapan Perppu oleh presiden tidak selalu didahului oleh keadaan bahaya, dan penetapan Perppu itu dilakukan ketika negara dalam keadaan normal. Artinya, Perppu tidak lagi diposisikan sebagai legislasi darurat, akan tetapi lebih kepada legislasi jalur cepat.

Pergeseran kedudukan Perppu tersebut membawa konsekuensi akan lahir banyak Perppu dalam praktik penyelenggaraan negara dan berpotensi untuk disalahgunakan, karena keberadaan Perppu lebih banyak digantungkan pada sikap presiden dalam menghadapi persoalan bangsa dan negara. Hal ini akan menjadi berbahaya karena memberi kewenangan besar kepada presiden untuk membuat kebijakan melalui Perppu. Pada titik ini peran pengadilan menjadi sangat penting untuk memberikan kontrol secara hukum dan perimbangan kekuasaan presiden dalam legislasi Perppu.

³⁴ Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

³⁵ Deklarasi status kedaruratan kesehatan masyarakat ditetapkan oleh presiden melalui Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*, tanggal 31 Maret 2020.

3. Upaya Kontrol Kekuasaan Presiden dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Praktik penerbitan Perppu di Indonesia telah banyak menghadirkan kontroversi, dan hal itu disebabkan karena penetapan Perppu oleh presiden ditengarai tidak memenuhi aspek kegentingan yang memaksa. Padahal, hal terpenting dari penetapan sebuah Perppu adalah ada tidaknya ihwal kegentingan yang memaksa sebagai prasyarat konstitusional. UUD 1945 secara eksplisit telah menegaskan bahwa Perppu hanya dapat dibentuk dalam keadaan kegentingan yang memaksa. Artinya, pembentukan Perppu harus memenuhi syarat kegentingan yang memaksa, sehingga Perppu yang ditetapkan diluar keadaan kegentingan yang memaksa harus dinyatakan sebagai inkonstitusional.

Di zaman pemerintahan Presiden SBY, setidaknya ada tiga Perppu yang secara nyata dianggap tidak memenuhi syarat kegentingan yang memaksa, yaitu Perppu Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi,³⁶ Perppu Mahkamah Konstitusi,³⁷ dan Perppu Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.³⁸ Pada periode pemerintahan Presiden Joko Widodo, juga terdapat beberapa Perppu yang dinilai tidak memenuhi aspek kegentingan yang memaksa, antara lain: Perppu Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Perppu Kebiri,³⁹ dan Perppu Organisasi Kemasyarakatan.

Sebagai contoh Perppu No. 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Perppu ini cukup kontroversial karena mengatur mengenai hukuman kebiri bagi pelaku kekerasan seksual

³⁶ Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

³⁷ Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

³⁸ Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

³⁹ Di masyarakat dan di kalangan media, Perppu No. 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak lebih dikenal dengan sebutan Perppu Kebiri, karena isinya mengenai hukuman kebiri.



terhadap anak. Substansi Perppu ini berfokus pada pemberatan hukuman kepada pelaku kekerasan seksual terhadap anak, dengan memberikan hukuman pidana penjara, pidana seumur hidup hingga pidana mati, serta dikenai tindakan berupa kebiri kimia dan pemasangan alat pendeteksi elektronik. Alasan penerbitan Perppu No. 1 Tahun 2016 tampak belum memenuhi aspek kegentingan yang memaksa, di mana salah satu syarat lahirnya Perppu adalah adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang.⁴⁰ Alasan penerbitan Perppu ini sulit diterima sebagai sebuah keadaan mendesak yang mengharuskan presiden untuk menerbitkan Perppu, karena sesungguhnya DPR masih punya cukup waktu dan kesempatan untuk melakukan perubahan Undang-Undang Perlindungan Anak yang lebih komprehensif. Artinya, apabila dikehendaki untuk diberikan pemberatan hukuman atau hukuman baru berupa hukuman kebiri untuk memberikan efek jera, maka seharusnya dapat dilakukan melalui prosedur pembentukan undang-undang biasa dengan mengajukan rancangan perubahan Undang-Undang Perlindungan Anak, bukan melakukan perubahan undang-undang melalui jalan pintas Perppu.

Perppu lainnya yang jelas tidak memenuhi aspek kegentingan yang memaksa adalah Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Latar belakang kelahiran Perppu ini terkait dengan keberadaan Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) yang dianggap bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. Perppu ini secara substantif merubah ketentuan pembubaran ormas yang diatur dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2013, dengan memberikan otoritas yang besar kepada

⁴⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tanggal 8 Peberuari 2010.

pemerintah untuk membubarkan ormas yang dinilai bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 tanpa melalui proses peradilan. Pada mulanya pembubaran ormas hanya dapat dilakukan melalui pengadilan setelah menempuh *due process of law*.⁴¹ Hal ini selaras dengan ketentuan hak berserikat dan berkumpul yang dilindungi oleh konstitusi,⁴² sehingga meknisme *due process of law* dimaksudkan agar pemerintah tidak sewenang-wenang dalam membubarkan sebuah ormas yang merupakan perwujudan dari hak berserikat dan berkumpul warga negara.

Kebebasan berserikat dan berkumpul adalah hak asasi manusia, dan tergolong sebagai hak asasi yang dapat dikurangi (*derogable right*). Akan tetapi, pengurangan itu hanya dapat dilakukan apabila penggunaan hak tersebut menimbulkan kerugian dan melanggar hak asasi orang lain.⁴³ Oleh karena itu, perubahan prosedur pembubaran ormas dalam Perppu tersebut dinilai tidak lebih demokratis, bahkan ada yang menyebut sebagai ancaman bagi demokrasi dan negara hukum.⁴⁴

Alasan penerbitan Perppu No. 2 Tahun 2017 adalah Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan belum mengatur secara komprehensif mengenai keormasan yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945, sehingga dianggap telah terjadi kekosongan hukum dalam hal penerapan sanksi yang efektif. Alasan ini tidak mencerminkan adanya ihwal kepentingan

⁴¹ Pasal 68 Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan menyebutkan, "Pencabutan status badan hukum ormas dijatuhkan setelah adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap mengenai pembubaran ormas berbadan hukum".

⁴² Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 menyatakan, "Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat".

⁴³ Muhamad Alim, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Madinah dan UUD 1945*, (Yogyakarta: UII Press, 2001), hlm. 19.

⁴⁴ "Perpu Ormas Ancaman bagi Demokrasi dan negara Hukum", <https://pshk.or.id/dokumen/3896>, Akses 11 November 2020. Lihat juga Chandra Purna Irawan, *Kediktatoran Konstitusional Upaya Membungkam Gerakan Dakwah Melalui Peraturan Perundang-undangan* (Jakarta: Pemuda Indonesia Bangkit, 2017), hlm. 11.



yang memaksa sebagai syarat penetapan Perppu, karena secara faktual tidak ada kekosongan hukum yang nyata. Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 secara tegas telah mengakomodasi aturan penerapan sanksi bagi ormas,⁴⁵ termasuk prosedur pembubaran. Apalagi undang-undang ini belum lama diterbitkan dan belum pernah digunakan untuk menghadapi masalah hukum yang hendak dihadapi Perppu.⁴⁶ Oleh sebab itu, asumsi kekosongan hukum dan argumentasi undang-undang yang ada tidak memadahi sulit untuk diterima sebagai dasar mengeluarkan Perppu. Selain itu, salah satu parameter hal ihwal kegentingan yang memaksa adalah proses legislasi biasa tidak bisa dilakukan karena tidak cukup waktu. Aspek ini juga tidak terpenuhi dalam hal penerbitan Perppu No. 2 Tahun 2017, karena tidak ada krisis yang menimbulkan hambatan secara nyata terhadap keberlangsungan negara dan kinerja pemerintahan, sehingga DPR punya cukup waktu untuk melakukan perubahan Undang-Undang Ormas dengan prosedur biasa.

Gambaran di atas menunjukkan bahwa penetapan Perppu oleh presiden tidak menjamin pasti telah sesuai dengan syarat kegentingan yang memaksa. Oleh sebab itu, peran pengadilan melalui instrumen *judicial review* menjadi urgen untuk dikedepankan sebagai alat kontrol dan perimbangan kekuasaan terhadap kekuasaan presiden menetapkan Perppu. Pada satu sisi, presiden mempunyai kekuasaan menetapkan Perppu, dan pada sisi lain pengadilan mempunyai kekuasaan untuk menilai ihwal kegentingan yang memaksa dalam penetapan Perppu. Apabila Perppu dinilai tidak memenuhi syarat ihkwal kegentingan yang memaksa, maka Perppu tersebut harus dinyatakan inkonstitusional dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

⁴⁵ Pasal 60 sampai dengan Pasal 82 Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

⁴⁶ Semenjak disahkan hingga dirubah dengan Perppu, Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan tercatat belum pernah digunakan sebagai dasar untuk membubarkan organisasi kemasyarakatan.

Peran pengadilan yang tidak maksimal dalam menilai keabsahan Perppu akan melahirkan situasi yang menguntungkan presiden, karena aspek fundamental syarat penetapan Perppu menjadi tidak tersentuh oleh penilaian pengadilan. Hal ini akan menimbulkan situasi berbahaya manakala presiden menyalahgunakan Perppu untuk kepentingan kekuasaan. Pengadilan harus menjadi poros kekuasaan yang dapat memberikan perimbangan kekuasaan presiden agar penetapan Perppu tidak disalahgunakan.

Tidak dapat dipungkiri bahwa Perppu memang sangat rentan disalahgunakan oleh penguasa. Oleh sebab itu dibutuhkan mekanisme kontrol atau pengendalian atas kekuasaan presiden dalam menetapkan Perppu, dan upaya yang dapat dilakukan adalah dengan memperkuat penerapan prinsip *checks and balances* dalam praktik penerbitan Perppu dengan melibatkan peran pengadilan.

Studi yang dilakukan oleh La Porta menunjukkan bahwa peran pengadilan dalam melakukan pengujian peraturan perundang-undangan dapat menjadi pengendali cabang kekuasaan lain agar tidak melakukan tindakan penyalahgunaan kekuasaan dalam menjalankan kekuasaan legislasi.⁴⁷ Kontrol oleh pengadilan ini harus dimaknai sebagai bentuk *checks and balances*, di mana presiden sebagai pemegang kuasa membentuk Perppu diimbangi oleh kekuasaan pengadilan dalam menilai keabsahan Perppu. Seperti yang dikemukakan Laura Langer, bahwa kekuasaan *judicial review* yang dimiliki oleh lembaga peradilan merupakan konsekuensi dari penerapan prinsip *checks and balances* yang lahir dari hubungan di antara tiga cabang kekuasaan negara, legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam bingkai pemisahan kekuasaan (*separation of power*).⁴⁸

⁴⁷ Rafael La Porta, et.al., "Judicial Checks...", *op. cit.*, hlm. 447.

⁴⁸ Laura Langer, *Judicial Review...*, *op. cit.*, hlm. 3.



B. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Kewenangan Mahkamah Konstitusi menguji Perppu dalam praktik ketatanegaraan Indonesia telah menjadi diskursus tersendiri yang menarik untuk dikaji. Hal ini dikarenakan kewenangan pengujian Perppu itu diperoleh bukan dari amanat UUD 1945, namun melalui penafsiran Mahkamah Konstitusi sendiri terhadap Pasal 24C UUD 1945 yang dituangkan dalam Putusan No. 138/PUU-VII/2009 perihal Pengujian Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 sesungguhnya merupakan terobosan hukum dari upaya hakim konstitusi dalam menggali nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup di masyarakat. Hal ini sejalan dengan amanat Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, bahwa “hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.” Perspektif ini memperlihatkan bahwa putusan hakim adalah gambaran proses kehidupan sosial sebagai bagian dari kontrol sosial. Artinya, putusan hakim menjadi gambaran kesadaran ideal antara hukum dan perubahan sosial. Ketiadaan mekanisme pengujian konstitusionalitas Perppu dimaknai oleh Mahkamah Konstitusi sebagai sebuah kebutuhan ketatanegaraan untuk menjaga agar Perppu tidak disalahgunakan presiden dan tidak merugikan hak konstitusional warga negara.

Berdasarkan Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 ini, Mahkamah Konstitusi menyatakan berwenang untuk menguji Perppu dengan alasan atau pertimbangan hukum antara lain: *pertama*, bahwa Perppu mempunyai kedudukan yang sama dengan undang-undang dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Mahkamah Konstitusi mendasarkan pada Undang-

Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan⁴⁹ yang mendudukkan Perppu sejajar dengan undang-undang. *Kedua*, keberadaan Perppu sangat erat hubungannya dengan kewenangan DPR dalam pembentukan undang-undang. Hal ini ditunjukkan dari keberadaan Pasal 22 UUD 1945 yang diletakkan pada bab tentang DPR. *Ketiga*, materi muatan Perppu adalah materi muatan undang-undang. *Keempat*, Perpu 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 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 keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan. *Kelima*, Perppu telah melahirkan norma hukum dan sebagai norma hukum baru akan dapat menimbulkan: (a) status hukum baru, (b) hubungan hukum baru, dan (c) akibat hukum baru sejak Perppu itu ditetapkan dan berlaku mengikat seperti undang-undang. Oleh sebab itu, Mahkamah Konstitusi menilai berwenang menguji Perppu terhadap UUD 1945 sebelum adanya penolakan atau persetujuan oleh DPR, dan setelah adanya persetujuan DPR.

Dari alasan yang dikemukakan dalam putusan di atas, Mahkamah Konstitusi sejatinya hendak mengatakan bahwa Perppu adalah undang-undang yang dikeluarkan presiden karena adanya keadaan mendesak atau kegentingan yang memaksa.⁵⁰ Argumentasi

⁴⁹ Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 saat ini telah digantikan dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁵⁰ Maruar Siahaan, "Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-undangan Negara Kita Masalah dan Tantangan", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7 No. 4, (Agustus 2010), hlm. 36.



Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 tersebut dinilai telah meletakkan dasar hukum bagi kewenangan pengujian Perppu. Meskipun dalam putusan itu terdapat pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dan alasan berbeda (*concurring opinion*), namun terdapat landasan hukum yang dapat dijadikan sebagai titik tolak dalam merumuskan kewenangan Mahkamah Konstitusi menguji Perppu.⁵¹

Terkait kewenangan Mahkamah Konstitusi di atas, hal yang perlu digali adalah dasar konstusionalitas dengan berlandaskan pada prinsip-prinsip konstitusi agar dapat dijadikan dasar teoretis untuk membenarkan kewenangan Mahkamah Konstitusi menguji Perppu. Hal ini menjadi penting karena argumentasi yang dibangun oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 tampak lebih menekankan pada pendekatan perundang-undangan, dengan melihat hierarki dan materi muatan Perppu yang dipersamakan dengan undang-undang,⁵² dan belum menekankan pada prinsip-prinsip konstitusi.

Kelahiran pranata pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*) tidak dapat dilepaskan dari prinsip supremasi konstitusi (*supremacy of the constitution*), di mana segala peraturan perundang-undangan dapat dibatalkan oleh pengadilan jika bertentangan dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi.⁵³ Setelah amandemen UUD 1945, negara Indonesia mempertegas menganut prinsip supremasi konstitusi.⁵⁴ Artinya, dengan ditegaskannya

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 37-38.

⁵² Ada pendekatan lain yang terlihat dari Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 tersebut, yaitu pendekatan praktik ketatanegaraan, dengan mendasarkan pada problematika ketatanegaraan dalam praktik Perppu. Pendekatan ini digunakan oleh Hakim Konstitusi Mahfud MD yang tertuang dalam alasan berbeda (*concurring opinion*).

⁵³ Michel Troper, "The Logic of Justification of Judicial Review", *I.CON*, Vol. 1, No. 1, (2003), hlm. 103-104.

⁵⁴ Penegasan prinsip supremasi konstitusi di dalam UUD 1945 tertuang dalam Pasal 1 ayat (2), yang menyatakan bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

prinsip supremasi konstitusi, maka seluruh peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945 sebagai hukum tertinggi. Dengan merujuk pendapat K.C. Wheare konstitusi sebagai *the supreme law of the land*,⁵⁵ maka dapat dinyatakan bahwa UUD 1945 sebagai *the supreme law of the land* membawa konsekuensi yaitu *pertama*, segala peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945; *kedua*, peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan UUD 1945 harus dinyatakan batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat atau inkonstitusional; dan *ketiga*, UUD 1945 mempunyai posisi lebih tinggi dari semua cabang kekuasaan negara yang diciptakannya. Dengan demikian, apabila ada peraturan perundang-undangan bertentangan dengan UUD 1945, pengadilan mempunyai kewajiban untuk membatalkan peraturan tersebut dan menyatakannya sebagai inkonstitusional.

Perihal pentingnya mengedepankan prinsip supremasi konstitusi dalam pengujian Perppu sebenarnya telah disinggung pula oleh Hakim Konstitusi Mahfud MD, meskipun tidak dinyatakan secara eksplisit. Dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009, Mahfud MD di dalam alasan berbeda (*concurring opinion*) mengemukakan bahwa, pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi dilakukan dalam rangka untuk melindungi kepentingan *orginal intent* pasal-pasal dan prinsip-prinsip yang ada di dalam UUD 1945. Pilihan pandangan ini semata-mata didasarkan pada prinsip dalam menjaga tegaknya konstitusi yakni, “tidak boleh satu detik pun ada peraturan perundang-undangan yang berpotensi melanggar konstitusi tanpa bisa diluruskan atau diuji melalui pengujian yudisial.” Argumentasi tersebut memperlihatkan bahwa pandangan Mahfud MD dalam menyetujui kewenangan Mahkamah Konstitusi menguji Perppu dibangun di atas pondasi prinsip supremasi konstitusi.

⁵⁵ K.C. Wheare, *Modern Constitutions* (London: Oxford University Press, 1975), hlm. 56.



Selain prinsip supremasi konstitusi, ada prinsip lain yang berpautan langsung dengan kewenangan pengujian Perppu, yaitu prinsip perlindungan hak konstitusional warga negara (*the protection of citizen's constitutional rights*). Perkembangan ketatanegaraan modern memperlihatkan bahwa hak asasi manusia senantiasa dituangkan dalam konstitusi sebagai hak konstitusional dan menjadi bagian dari materi inti konstitusi modern. Demikian pula dalam konstitusi Indonesia, negara telah memberikan pengakuan secara tegas atas hak-hak warga negara, termasuk hak asasi manusia yang dituangkan dalam UUD 1945.⁵⁶ Pengakuan ini memberi penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, di mana salah satu pilarnya adalah pengakuan atas hak asasi manusia. Konsekuensinya adalah negara berkewajiban memberikan perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara yang dijamin dan dilindungi oleh konstitusi, dan langkah ini merupakan bagian dari implementasi prinsip negara hukum.

Kewajiban negara untuk memberikan perlindungan hak konstitusional warga negara dalam konteks ini mewujud dalam bentuk pemberian kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji Perppu. Artinya, kewenangan Mahkamah Konstitusi menguji Perppu harus dimaknai sebagai upaya negara dalam memberikan perlindungan kepada setiap warga negara dari kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan oleh presiden dalam menggunakan suatu Perppu yang dapat merugikan hak konstitusional warga negara, dan sekaligus memastikan Perppu yang berlaku tidak melanggar hak-hak dasar yang dijamin dalam konstitusi.

Keberadaan Perppu memang sangat rentan disalahgunakan. Untuk mencegah penyalahgunaan itu perlu memperkuat peran

⁵⁶ Hak-hak konstitusional warga negara dalam UUD 1945 dituangkan dalam beberapa pasal, antara lain Pasal 27, Pasal 28, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 29, Pasal 31, dan Pasal 34.

pengadilan sebagai bentuk kontrol dan perimbangan kekuasaan atas besarnya kekuasaan presiden dalam menetapkan Perppu. Perimbangan dan kontrol kekuasaan ini menjadi penting mengingat Perppu lahir atas subjektifitas presiden sehingga rentan terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) atau kesewenang-wenangan. Hal ini diperkuat dari praktik penggunaan Perppu dalam beberapa tahun terakhir ini yang memperlihatkan potensi penyimpangan dan penyalahgunaan, antara lain: (i) Perppu dijadikan jalan pintas yang paling efektif untuk mengganti dan/atau merubah undang-undang yang tidak dikehendaki oleh presiden;⁵⁷ (ii) Perppu ditetapkan tidak berdasarkan keadaan nyata adanya kepentingan yang memaksa;⁵⁸ (iii) Perppu diberlakukan untuk berlaku surut dan bertentangan dengan asas *non retroaktif*;⁵⁹ (iv) Perppu tidak segera dicabut oleh presiden sekali pun telah ditolak oleh DPR;⁶⁰ dan (v) Perppu digunakan untuk memberikan kekebalan

⁵⁷ Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014 mencabut dan mengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang baru saja disahkan tanggal 30 September 2014 dan diundangkan tanggal 2 Oktober 2014. Lihat <http://dpr.go.id/jdih/index/id/1604>, Akses 9 Mei 2020.

⁵⁸ Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi; Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota; Perppu No. 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak; dan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan;

⁵⁹ Perppu Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme; Perppu Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Terorisme pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali Tanggal 12 Oktober 2002.

⁶⁰ Perppu Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Ekonomi. Menurut DPR Perppu ini telah ditolak pada rapat paripurna DPR tanggal 18 Desember 2008, namun pemerintah menganggap penolakan Perppu baru terjadi pada tanggal 30 September 2009, yaitu pada saat DPR tidak menyetujui RUU JPSK. Fajrul Falaakh menyebut kondisi ini sebagai bentuk “akal-akalan” agar keberlakuan Perppu dapat diperpanjang. Mohammad Fajrul Falaakh, “Involusi Perppu (Bank Century)”, dalam Aloysius Soni BL de Rosari, ed., *Centurygate...*, *op. cit.*, hlm. 115-116.



hukum bagi pejabat pemerintahan dan mencampuri kekuasaan lembaga yudikatif.⁶¹

Desain kontrol terhadap kekuasaan presiden dalam menetapkan Perppu pada mulanya digantungkan pada kontrol secara politik dari DPR. Akan tetapi, perkembangan praktik ketatanegaraan memperlihatkan bahwa kontrol secara politik itu cenderung bersifat subjektif yang keputusan akhirnya kerap kali ditentukan oleh konstelasi politik. Pada titik ini penilaian atas urgensi suatu Perppu karena adanya hal ihwal kegentingan yang memaksa menjadi terabaikan, karena penilaian atas Perppu tersebut lebih banyak didasarkan pada posisi politik dari masing-masing fraksi di DPR. Dengan perkataan lain, karena penilaian dilakukan oleh DPR sebagai lembaga politik, maka penilaian mengenai “kegentingan yang memaksa” menjadi politis. Akibatnya, Perppu yang ditetapkan oleh presiden yang mempunyai dukungan kuat dan dominan di DPR akan cenderung diterima dan disetujui oleh DPR menjadi undang-undang.

Kenyataan tersebut tergambar jelas dari praktik penetapan Perppu pada masa pemerintahan Presiden Jokowi. Dominasi partai koalisi pendukung pemerintah di DPR menjadikan Perppu yang diajukan oleh Presiden Jokowi semuanya diterima dan disetujui oleh DPR, termasuk berbagai Perppu yang kontroversial, seperti Perppu *Corona*,⁶² Perppu Akses Informasi Keuangan,⁶³ Perppu Ormas,⁶⁴ serta Perppu Kebiri.⁶⁵

⁶¹ Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

⁶² Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

⁶³ Perppu No. 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan.

Dalam konteks relasi presiden dan DPR, kondisi demikian membuat posisi presiden sangat dominan dan kuat karena ada kecenderungan partai politik yang tergabung dalam koalisi pemerintah akan selalu berada dalam posisi untuk mendukung pemerintah di parlemen, termasuk mengamankan setiap Perppu yang diajukan oleh presiden dari kemungkinan penolakan di DPR. Pada derajat tertentu kondisi seperti ini akan menciptakan situasi berbahaya manakala presiden menyalahgunakan Perppu untuk kepentingan kekuasaan, dan di sisi lain keputusan presiden itu mendapat dukungan politik di DPR.

Selain kelemahan di dalam praktik politik, kontrol DPR terhadap Perppu juga terdapat keterbatasan dari segi desain. DPR hanya dibekali pranata persetujuan, di mana DPR hanya dapat menerima atau menolak Perppu yang diajukan oleh presiden tanpa bisa mengoreksi materi muatan yang diatur dalam Perppu tersebut. DPR tidak dapat membuat opsi lain, misalnya menerima dengan perubahan. DPR tidak dapat membatalkan atau merubah satu pasal atau beberapa pasal saja meskipun didapati pasal tersebut bertentangan dengan konstitusi. Konsekuensi pengaturan demikian menjadikan DPR dipaksa untuk menerima Perppu secara keseluruhan meskipun ada satu pasal tertentu yang dipersoalkan.⁶⁶ Desain kontrol demikian membuat posisi DPR pasif dan hanya sebagai pemberi legitimasi kehendak pemerintah dalam membentuk kebijakan melalui Perppu.

⁶⁴ Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

⁶⁵ Perppu No. 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

⁶⁶ Kondisi ini tergambar dari proses pembahasan Perppu No. 1 Tahun 2020, di mana terdapat beberapa pasal yang dipersoalkan oleh DPR karena dianggap bertentangan dengan konstitusi, namun pada akhirnya Perppu tersebut disetujui oleh DPR menjadi undang-undang, karena DPR menganggap Perppu ini secara umum dibutuhkan untuk mengatasi keadaan genting di bidang ekonomi yang diakibatkan pandemi COVID-19 di Indonesia.



Uraian diatas memperlihatkan bahwa kontrol secara politik yang dilakukan oleh DPR sangat terbatas dan terdapat banyak kelemahan sehingga belum dapat menjadi pengendali efektif terhadap kekuasaan presiden dalam menetapkan Perppu. Oleh sebab itu, penguatan peran pengadilan dalam memberikan kontrol terhadap kekuasaan presiden menetapkan Perppu perlu dilakukan.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi menguji Perppu dapat dipandang sebagai bentuk kontrol terhadap kekuasaan presiden yang dilakukan sebagai upaya untuk mengendalikan dan mengawasi besarnya kekuasaan presiden dalam menetapkan Perppu. Dengan dasar argumentasi demikian, maka sesungguhnya kewenangan Mahkamah Konstitusi menguji Perppu melengkapi kelemahan dan keterbatasan pengawasan yang dilakukan oleh DPR dalam kerangka *checks and balances*, atau menjaga keseimbangan kekuasaan antara kekuasaan legislatif dan yudikatif berhadapan dengan kekuasaan eksekutif.

Dalam kaitan ini, pertanyaan lanjutan yang perlu dijawab adalah apakah kewenangan Mahkamah Konstitusi menguji Perppu bukan sebuah intervensi politik terhadap kewenangan DPR. Terhadap pertanyaan ini, tentu perlu didudukkan prinsip pemisahan dan pembagian kekuasaan. Prinsip ini memberi panduan bahwa ketiga cabang kekuasaan negara, eksekutif, legislatif, dan yudikatif menjalankan fungsi masing-masing dengan tetap saling mengontrol dan mengimbangi antar cabang kekuasaan. Dalam konteks Perppu, ketiga lembaga negara (Presiden, DPR, dan Mahkamah Konstitusi) mempunyai kekuasaan dan fungsi masing-masing yang berbeda-beda. Presiden berhak menetapkan Perppu, dalam arti presiden mempunyai kuasa untuk membuat dan menetapkan Perppu. DPR mempunyai pranata "persetujuan", yakni menilai setuju atau tidak setuju terhadap suatu Perppu. Sementara Mahkamah Konstitusi menguji keabsahan dan konstitusionalitas Perppu.

Ada perbedaan prinsipil penilaian yang dilakukan oleh DPR dengan pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Penilaian yang dilakukan oleh DPR adalah penilaian secara politik, di mana DPR akan menilai setuju atau tidak setuju terhadap suatu Perppu yang diajukan oleh presiden berdasarkan pada pandangan politik selaku posisinya sebagai wakil rakyat yang memegang kekuasaan legislasi, sehingga pertimbangannya bukan pertimbangan hukum tetapi pertimbangan politik. Penilaian DPR lebih menekankan pada urgensi sejauh mana Perppu itu dibutuhkan dalam mengatasi keadaan genting sebagaimana yang didalilkan oleh presiden.

Hal ini berbeda dengan pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, karena Mahkamah Konstitusi menguji secara hukum, yakni menilai keabsahan Perppu apakah terpenuhi persyaratan ihwal kegentingan yang memaksa sebagai dasar penetapan Perppu dan menilai konstusionalitas norma hukum yang diatur dalam Perppu tersebut dengan batu uji konstitusi, agar substansi Perppu senafas dengan nilai dan prinsip-prinsip konstitusi.

Keseluruhan uraian di atas memperjelas bahwa pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi dapat dilakukan dengan didasari pada prinsip-prinsip konstitusi dalam UUD 1945 yang dikontekstualisasikan dengan perkembangan praktik ketatanegaraan Indonesia. Prinsip-prinsip konstitusi yang dimaksud adalah (1) prinsip supremasi konstitusi, (2) prinsip perlindungan hak konstusional warga negara, (3) prinsip *checks and balances*, dan (4) prinsip pemisahan dan pembagian kekuasaan. Keempat prinsip tersebut dapat dijadikan dasar konstusionalitas dan landasan teoretis untuk membenarkan kewenangan Mahkamah Konstitusi menguji Perppu dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.



C. Praktik Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi

Selama kurang lebih 17 (tujuh belas) tahun berdiri, Mahkamah Konstitusi tercatat baru menguji tidak lebih dari 9 (sembilan) Perppu.⁶⁷ Pengujian Perppu itu baru dimulai sejak 2009 pasca Mahkamah Konstitusi menyatakan berwenang menguji Perppu melalui Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009. Meskipun demikian, sebelum tahun 2009, sesungguhnya telah ada pengujian undang-undang yang normanya berasal dari Perppu, yakni pengujian undang-undang penetapan Perppu,⁶⁸ seperti pengujian Undang-Undang No. 16 Tahun 2003 tentang Penetapan Perppu No. 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Perppu No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali Tanggal 12 Oktober 2002 Menjadi Undang-Undang, serta pengujian Undang-Undang No. 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang.

Dari perspektif perlindungan hak konstitusional, putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 yang menyatakan keberwenangannya menguji Perppu sejatinya memberikan secercah harapan bagi warga negara untuk mendapat perlindungan hak konstitusional dari kemungkinan kesewenang-wenangan presiden dalam menggunakan Perppu. Dalam konteks ini, putusan tersebut dapat disebut sebagai *a landmark decision* atau putusan penting yang

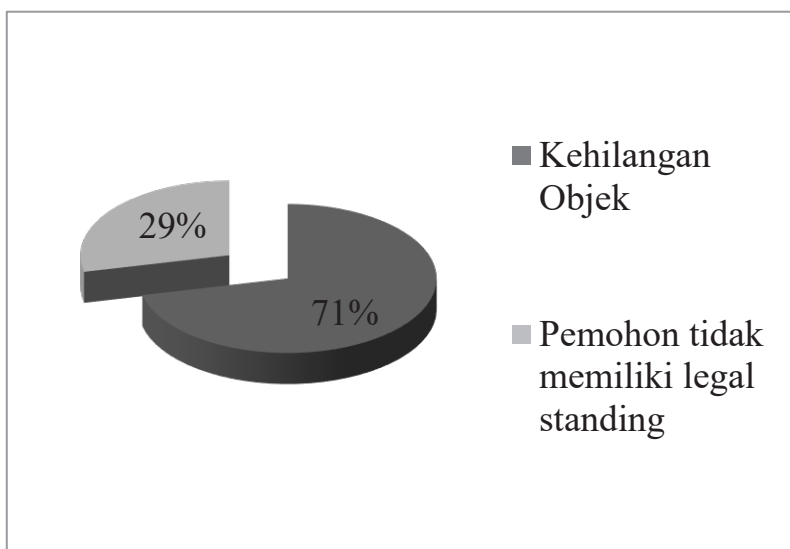
⁶⁷ Dari 9 (sembilan) Perppu yang dimajukan ke Mahkamah Konstitusi, ada 2 (dua) Perppu yang ditarik kembali oleh pemohon dan tidak dilanjutkan ke proses persidangan berikutnya dengan berbagai alasan, yakni Perppu Nomor 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan, serta Perppu No. 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Sehingga hanya ada 7 (tujuh) Perppu yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi hingga dijatuhkan putusan.

⁶⁸ Untuk memudahkan penyebutan, dalam disertasi ini digunakan sebutan undang-undang penetapan Perppu untuk merujuk undang-undang yang menetapkan Perppu menjadi undang-undang.

menjadi fondasi dalam pengujian Perppu sekaligus memberikan arah baru dalam upaya kontrol terhadap kekuasaan darurat presiden dalam menetapkan Perppu.

Data pengujian Perppu menunjukkan bahwa secara keseluruhan Mahkamah Konstitusi pernah menguji Perppu sebanyak 9 (sembilan) Perppu, dengan 2 (dua) diantaranya ditarik kembali oleh pemohon dan 7 (tujuh) lainnya melahirkan putusan dengan amar putusan permohonan tidak dapat diterima, dengan dua kategori alasan yaitu alasan para pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan dan alasan kehilangan objek pengujian. Sementara undang-undang penetapan Perppu yang pernah diuji oleh Mahkamah Konstitusi sebanyak 11 (sebelas) undang-undang, dengan menghasilkan beragam putusan, antara lain putusan dikabulkan, putusan ditolak, dan putusan tidak dapat diterima.

Diagram 1. Perbandingan Alasan Putusan Pengujian Perppu



Dari dua alasan dalam diagram di atas, alasan kehilangan objek menjadi alasan dominan dalam praktik pengujian Perppu dan menjadi tren dalam 7 (tujuh) tahun terakhir ini, dan menunjukkan gejala akan terus berlanjut dalam setiap pengujian Perppu. Sementara alasan pemohon tidak memiliki *legal standing* hanya terjadi pada tahun 2009, ketika pertama kali Mahkamah Konstitusi menyatakan berwenang menguji Perppu.⁶⁹

Gambaran kondisi di atas menunjukkan bahwa penalaran hukum yang dijadikan alasan oleh Mahkamah Konstitusi dapat dinilai bersifat sangat teknis dan prosedural. Penalaran demikian tentu tidak semestinya dijadikan pola baku dalam memutus perkara pengujian Perppu. Penyederhanaan logika seperti itu harus dibandingkan dengan manfaat dan madharat keberadaan Perppu. Jimly Asshiddiqie mengemukakan, bahwa apabila keberadaan suatu Perppu telah nyata-nyata menimbulkan ketidakadilan dan merugikan hak konstitusional warga negara, maka alasan yang bersifat teknis dan formalistis seperti itu sudah seharusnya dapat dipakai untuk menerobos upaya penyelematan yang lebih substantif, yakni menegakkan keadilan konstitusional.⁷⁰

Kondisi di atas juga menggambarkan bahwa praktik pengujian Perppu di Mahkamah Konstitusi sangat dipengaruhi oleh faktor eksternal, yaitu proses penilaian politik di DPR. Mana kala DPR lebih dulu menyetujui Perppu yang diajukan oleh presiden, maka proses pengujian Perppu di Mahkamah Konstitusi akan

⁶⁹ Alasan pemohon tidak memiliki *legal standing* tidak dianalisis lebih lanjut karena tidak ada isu hukum yang krusial terkait sistem pengujian Perppu. Pemohon dinyatakan tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan suatu permohonan disebabkan karena (1) pemohon tidak dirugikan hak konstitusionalnya oleh berlakunya suatu Perppu; (2) tidak ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian yang didalilkan dengan berlakunya Perppu yang dimohonkan pengujian; dan (3) tidak terdapat jaminan bahwa dengan dikabulkannya permohonan kerugian konstitusional sebagaimana yang didalilkan tidak lagi terjadi.

⁷⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengujian Formil Undang-Undang di Negara Hukum*, (Jakarta: Konpress, 2020), hlm. 18

dinyatakan sebagai kehilangan objek. Model pengujian demikian menjadi paradoks dalam praktik pengujian Perppu, karena penilaian politik oleh DPR secara prinsipil berbeda dengan pengujian secara hukum oleh Mahkamah Konstitusi. Apalagi dalam konteks pengawasan, pengujian oleh Mahkamah Konstitusi semestinya dapat melengkapi kelemahan dan keterbatasan pengawasan yang dilakukan oleh DPR dalam kerangka *checks and balances*, atau menjaga keseimbangan kekuasaan antara kekuasaan legislatif dan yudikatif berhadapan dengan kekuasaan eksekutif. Di samping itu, pengujian oleh Mahkamah Konstitusi secara teoretik dimaksudkan untuk memberikan kontrol terhadap kekuasaan presiden dalam menetapkan Perppu, setidaknya dalam 4 (empat) hal: *pertama*, mengontrol kekuasaan presiden dalam membentuk Perppu agar pembentukan Perppu sesuai dengan syarat konstitusional ihwal kepentingan yang memaksa; *kedua*, mengendalikan norma Perppu agar tetap selaras dan senafas dengan konstitusi; *ketiga*, mengontrol kekuasaan presiden dalam hal kemungkinan adanya kekeliruan prosedur dalam proses pembentukan Perppu; dan *keempat*, menimbulkan prinsip kehati-hatian presiden dalam menetapkan Perppu.

Hal paradoks di atas diperkuat dengan kenyataan bahwa tidak ada jaminan Perppu yang disetujui oleh DPR pasti konstitusional dan sesuai dengan syarat ihwal kepentingan yang memaksa. Perppu No. 1 Tahun 2013 termasuk Perppu yang disetujui oleh DPR menjadi undang-undang, akan tetapi undang-undang penetapan Perppu ini dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dengan alasan substansi undang-undang tersebut bertentangan dengan konstitusi.

Hal paradoks lainnya yang tercermin dalam praktik pengujian Perppu di atas adalah ketika Perppu telah disetujui oleh DPR menjadi undang-undang seolah keabsahan syarat ihwal kepentingan yang memaksa tidak lagi dapat dinilai secara hukum



oleh Mahkamah Konstitusi karena dianggap Perppu telah tidak ada dan telah berubah menjadi undang-undang. Hal ini tentu kontra produktif dengan hakikat keberadaan pranata persetujuan DPR. Pranata persetujuan yang dilekatkan kepada DPR adalah cerminan dari prinsip kedaulatan rakyat, di mana pengaturan yang berkenaan dengan hak dan kebebasan rakyat harus mendapat persetujuan dari rakyat itu sendiri melalui para wakil rakyat di parlemen. Sehingga perubahan Perppu menjadi undang-undang adalah bentuk legitimasi secara politik dari DPR sebagai wakil rakyat terhadap keberlakuan norma dalam suatu Perppu.

Apabila cara pandanganya demikian, maka syarat kegentingan yang memaksa itu akan sulit dapat dinilai secara hukum oleh Mahkamah Konstitusi karena akan sangat bergantung pada kehendak DPR, di mana hal itu sangat ditentukan oleh konstelasi kekuatan politik di DPR. Manakala kekuatan politik di DPR didominasi oleh koalisi partai pendukung pemerintah, presiden akan dengan mudah mengupayakan untuk mempercepat pembahasan Perppu tersebut sehingga pengujian di Mahkamah Konstitusi menjadi kehilangan objek. Padahal di sisi lain, hal terpenting dari pembentukan Perppu adalah ada tidaknya ihwal kegentingan yang memaksa sebagai prasyarat penetapan Perppu, bukan terletak pada baik buruknya materi muatan Perppu tersebut. Dengan perkataan lain, materi muatan Perppu dapat saja konstitusional, tetapi belum tentu alasan pembentukan Perppu tersebut telah sesuai dengan syarat ihwal kegentingan yang memaksa sebagaimana yang dipersyaratkan dalam UUD 1945. Kasus penerbitan Perppu Pilkada dan Perppu Ormas menjadi bukti keadaan di atas.

Dalam konteks demikian, kendali kekuasaan dalam pembentukan Perppu tetap saja lebih dominan ada di tangan presiden yang sulit dikontrol oleh pengadilan. Artinya, praktik demikian memperlihatkan bahwa kekuasaan presiden tidak dapat



dikontrol oleh pengadilan, karena keleluasaan presiden menetapkan Perppu tidak mampu dibatasi oleh kekuasaan Mahkamah Konstitusi. Prinsip kekuasaan dibatasi oleh kekuasaan (*power limited by power*) menjadi terabaikan. Padahal prinsip ini merupakan esensi dan perwujudan dari mekanisme *checks and balances* yang dianut oleh UUD 1945. Hal ini menjadi celah dalam sistem pengujian Perppu yang berimplikasi tidak hanya pada perlindungan hak konstitusional warga negara tetapi juga pada prinsip *checks and balances* yang hendak dibangun dalam sistem pengujian Perppu.

Gambaran pengujian Perppu diatas apabila dilihat dari sudut pandang kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam hubungannya dengan perlindungan hak konstitusional, maka terlihat bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi menguji Perppu yang telah berjalan selama 11 (sebelas) tahun ini sesungguhnya belum memberikan dampak yang positif dalam upaya perlindungan hak konstitusional warga negara dari kesewenang-wenangan pemberlakuan Perppu.

Dari berbagai Perppu yang pernah diuji oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana dipaparkan di atas, belum ada satu pun Perppu yang secara substantif dinilai oleh Mahkamah Konstitusi mengenai syarat ihwal kegentingan yang memaksa maupun konstitusionalitas materi muatan Perppu, karena pemeriksaan pengujian berbagai Perppu itu belum pernah menyentuh pada pokok perkara yang didalilkan oleh para pemohon. Oleh sebab itu, tidak berlebihan apabila dikatakan bahwa sistem pengujian Perppu belum memberikan kepastian perlindungan bagi hak konstitusional warga negara.



D. Model Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Rangka Mewujudkan Mekanisme *Checks and Balances*

1. Aspek Substansi Sistem Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Bertolak dari prinsip *checks and balances*, aspek substansi sistem pengujian Perppu perlu dilakukan pembenahan. Hal ini tidak lain karena pengujian Perppu di Mahkamah Konstitusi belum terwujud prinsip *checks and balances*. Relasi kekuasaan antara presiden dengan Mahkamah Konstitusi dalam praktik Perppu tidak mencerminkan ada prinsip pengawasan dan perimbangan kekuasaan. Atas dasar kondisi itu, setidaknya ada tiga hal dalam lingkup aspek substansi dari sistem pengujian Perppu yang penting untuk dilakukan perbaikan dan dikonsepsi ulang, antara lain: (i) perihal pranata persetujuan dalam pembentukan Perppu; (ii) penguatan regulasi pengaturan pengujian Perppu; dan (iii) pembatasan bidang materi Perppu. Berikut diuraikan tiga hal di atas dalam kerangka bangunan sistem pengujian Perppu.

a. Pranata Persetujuan dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Penetapan Perppu memang hak presiden,⁷¹ akan tetapi penetapan Perppu oleh presiden tidak dapat lepas dari pengawasan DPR. Desain konstitusional Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 tegas memperlihatkan bahwa DPR dibekali pranata persetujuan, dalam arti DPR memiliki kewajiban untuk memberikan persetujuan atau penolakan atas suatu Perppu yang ditetapkan oleh presiden. Pranata persetujuan yang dilekatkan pada DPR merupakan aspek penting

⁷¹ Penetapan Perppu oleh presiden bukan lah hak subjektif absolut, namun hak presiden yang dibatasi kondisi-kondisi konstitusional yang dipersyaratkan oleh konstitusi. Putusan MK No. 003/PUU-III/2005; Putusan No. 138/PUU-VII/2009; dan Putusan No. 1-2/PUU-XII/2014).

dalam rangkaian proses pembentukan Perppu. Keberadaan pranata persetujuan dimaksudkan sebagai kontrol terhadap kekuasaan presiden dalam menetapkan Perppu, agar Perppu tidak disalahgunakan oleh presiden untuk kepentingan kekuasaan.

Hakikat keberadaan pranata persetujuan dalam penetapan Perppu sesungguhnya dapat ditelisik dari kedudukan DPR sebagai wakil rakyat. Prinsip kedaulatan rakyat menghendaki kekuasaan membuat peraturan yang membatasi hak dan kebebasan warga negara harus berada di tangan wakil rakyat. Artinya, pembuatan peraturan yang berisi tentang pengaturan yang dapat mengurangi atau membatasi hak dan kebebasan warga negara, atau pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara itu sendiri, yakni melalui perantara wakil-wakil rakyat di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.⁷²

Fungsi pengaturan yang dimiliki oleh DPR sebagai lembaga perwakilan merupakan cerminan dari prinsip kedaulatan rakyat. Sehingga berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat, lembaga perwakilan rakyat adalah lembaga yang berhak untuk mengatur atau membuat peraturan berkenaan dengan hak dan kebebasan warga negara. Fungsi pengaturan ini dalam bentuk konkret mewujudkan dalam fungsi pembentukan undang-undang.

Kehadiran Perppu sebagai pengganti undang-undang menunjukkan substansi Perppu adalah undang-undang, dan mempunyai kekuatan mengikat sama dengan undang-undang. Materi muatan Perppu adalah materi muatan pengaturan yang sifatnya mendasar layaknya undang-undang. Materi muatan tersebut kerap kali berkenaan dengan pembatasan hak dan

⁷² Menurut Jimly Asshiddiqie, ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat di parlemen, yaitu: (i) pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara; (ii) pengaturan yang dapat membebani kekayaan warga negara; dan (iii) pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara. Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum...*, *op. cit.*, hlm. 299.



kebebasan warga negara, kelembagaan negara, dan lain sebagainya seperti materi muatan undang-undang, dan mengikat semua warga negara.⁷³ Sehingga menjadi suatu keharusan penetapan Perppu itu harus mendapat persetujuan dari DPR sebagai wakil rakyat.

Pranata persetujuan yang dilekatkan kepada DPR adalah cerminan dari prinsip kedaulatan rakyat, di mana pengaturan yang berkenaan dengan hak dan kebebasan rakyat harus mendapat persetujuan dari rakyat itu sendiri melalui para wakil rakyat di parlemen. Dengan demikian, keberadaan pranata persetujuan dalam penetapan Perppu pada hakikatnya adalah wujud pengakuan atas prinsip kedaulatan rakyat. Selain prinsip kedaulatan rakyat, di dalam pranata persetujuan itu terkandung pula fungsi pengawasan (kontrol). Fungsi ini memberikan legitimasi kepada DPR untuk melakukan pengawasan atas penetapan Perppu oleh presiden.

Kekuasaan presiden dalam menetapkan Perppu harus mendapat pengawasan dari DPR.⁷⁴ Hal ini dimaksudkan agar kekuasaan presiden membuat Perppu tidak disalahgunakan. Penegasan pentingnya fungsi pengawasan menunjukkan pula bahwa Perppu memang sangat rentan disalahgunakan oleh penguasa. Hal ini terkonfirmasi dari praktik penggunaan Perppu dalam beberapa tahun terakhir ini yang memperlihatkan potensi penyimpangan dan penyalahgunaan. Keberadaan fungsi pengawasan atas penetapan Perppu juga tidak dapat dilepaskan dari konsepsi kedudukan Perppu sebagai peraturan darurat

⁷³ Meskipun nomenklatur yang digunakan adalah peraturan pemerintah, namun Perppu bukanlah peraturan pemerintah sebagaimana yang dikonstruksikan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, yaitu untuk menjalankan undang-undang. Akan tetapi, Perppu merupakan peraturan perundang-undangan tersendiri yang berkedudukan sebagai pengganti undang-undang.

⁷⁴ Indikasi pentingnya fungsi pengawasan dalam penetapan Perppu sudah terlihat dari pesan Penjelasan Pasal 22 UUD 1945 sebelum amendemen, yang menyatakan "...Meskipun demikian, Pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, peraturan pemerintah dalam pasal ini yang kekuatannya sama dengan undang-undang harus disahkan pula oleh Dewan Perwakilan Rakyat."

(*noodverordeningsrecht*)⁷⁵ yang merupakan bagian dari kekuasaan darurat presiden. Hal terpenting dari diskursus mengenai kekuasaan darurat adalah bagaimana agar kekuasaan darurat presiden dapat dikendalikan sehingga dapat mencegah penyalahgunaan. Artinya, esensi dari pengawasan DPR terhadap penetapan Perppu adalah mencegah penyalahgunaan kekuasaan presiden dalam menggunakan Perppu.

Uraian di atas menunjukkan bahwa substansi yang terkandung di dalam pranata persetujuan dalam Pasal 22 UUD 1945 adalah dua hal. *Pertama*, kedaulatan rakyat; dan *kedua*, pengawasan. Berdasarkan konsepsi di atas, maka sesungguhnya hal terpenting dari pranata persetujuan yang dimiliki oleh DPR itu bukan terletak pada bentuk hukum yang digunakan untuk menyetujui Perppu tersebut, akan tetapi terletak pada substansi persetujuan itu sendiri. *Pertama*, persetujuan DPR atas suatu Perppu itu harus mencerminkan prinsip kedaulatan rakyat, yakni bentuk persetujuan yang didasarkan pada kebutuhan pengaturan (urgensi legislasi) untuk mengatasi keadaan genting dan memaksa. *Kedua*, DPR harus memberikan pengawasan ketat yang dapat menjadi kontrol (pengendali) kekuasaan presiden menetapkan Perppu agar dapat mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan kesewenang-wenangan presiden dalam menggunakan Perppu. Artinya, dalam menilai setuju atau tidak setuju atas suatu Perppu, DPR harus mampu menunjukkan urgensi sejauh mana Perppu itu dibutuhkan dalam mengatasi keadaan genting. Penilaian atas urgensi Perppu itu harus diukur berdasarkan pada keadaan faktual bangsa dan negara, bahwa telah terjadi keadaan genting yang membutuhkan penyelesaian cepat menggunakan Perppu.

⁷⁵ Perkataan *noodverordeningsrecht* disebutkan dalam Penjelasan Pasal 22 UUD 1945 sebelum amandemen. Perkataan ini mengandung makna hak presiden membuat peraturan darurat.



Salah satu persoalan mendasar dari mekanisme pengawasan Perppu yang dilakukan oleh DPR adalah persoalan keterbatasan dari segi desain pengawasan. DPR hanya dibekali pranata persetujuan secara terbatas, di mana DPR hanya dapat menerima atau menolak Perppu yang diajukan oleh presiden tanpa bisa mengoreksi materi muatan yang diatur dalam Perppu tersebut. Persoalan ini menjadi delematis manakala pada satu sisi ada kebutuhan hukum mendesak untuk segera diatur dengan Perppu, namun pada sisi lain materi muatan Perppu yang diajukan oleh presiden didapati bertentangan dengan konstitusi. DPR dipaksa untuk menerima Perppu secara keseluruhan meskipun ada satu pasal tertentu yang dipersoalkan atau bertentangan dengan konstitusi. Kondisi ini tergambar dari proses pembahasan Perppu No. 1 Tahun 2020, di mana terdapat beberapa pasal yang dipersoalkan oleh DPR karena dianggap bertentangan dengan konstitusi, namun pada akhirnya Perppu tersebut tetap diterima untuk menjadi undang-undang.

Pengaturan perihal persetujuan DPR terhadap suatu Perppu dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara terang membatasi kekuasaan DPR untuk dapat melakukan perubahan atas materi muatan Perppu. Ketentuan bahwa DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Perppu secara terang telah membatasi kemampuan DPR untuk melakukan fungsi legislasi dalam pembentukan Perppu, di mana DPR tidak dapat melakukan perubahan terhadap materi muatan Perppu agar menjadi lebih komprehensif untuk diberlakukan menjadi undang-undang.

UUD 1945 tidak menyatakan bahwa DPR hanya dapat menerima atau menolak Perppu. UUD 1945 hanya menegaskan bahwa Perppu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut. Klausula keharusan Perppu mendapat persetujuan DPR tidak harus dimaknai bahwa DPR hanya dapat memberikan persetujuan terhadap suatu Perppu. Merujuk pada hakikat

persetujuan DPR dalam Pasal 22 UUD 1945 yang didalamnya terkandung kedaulatan rakyat dan fungsi pengawasan, maka DPR harus diberikan kekuasaan untuk dapat melakukan perubahan terhadap Perppu apabila didapati secara nyata bahwa beberapa atau sebagian ketentuan yang diatur dalam Perppu tersebut bertentangan dengan konstitusi.

Berkaca pada praktik di Brazil dan Argentina, bahwa parlemen (*National Congress*) tidak hanya dapat menyetujui atau menolak *Provisional Measure* (Brazil) atau *Decree of Necessity and Urgency* (Argentina), akan tetapi diperbolehkan untuk melakukan perubahan terhadap materi muatan *Provisional Measure* atau *Decree of Necessity and Urgency*. Sehingga ada tiga bentuk putusan parlemen Brazil dan Argentina dalam memberikan penilaian terhadap peraturan semacam Perppu, yaitu (i) persetujuan tanpa perubahan; (ii) persetujuan dengan perubahan; dan (iii) penolakan. Parlemen Brazil dalam hal ini menilai dua hal. *Pertama*, menilai urgensi dan relevansi penerbitan *Provisional Measure*, dan *kedua*, menilai materi muatan. Apabila materi muatan dianggap tidak sesuai dengan kebutuhan untuk mengatasi keadaan atau tidak sejalan dengan konstitusi, parlemen diberi kuasa untuk melakukan perubahan.

Kekuasaan DPR untuk melakukan perubahan materi Perppu ini harus diletakkan dalam proporsi untuk memperbaiki kelemahan dan keterbatasan desain pengawasan Perppu. Oleh sebab itu, ketentuan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengenai mekanisme persetujuan Perppu perlu diperbarui dengan memberikan kuasa kepada DPR untuk melakukan perubahan Perppu manakala materi Perppu tersebut dianggap tidak sesuai dengan kebutuhan untuk mengatasi keadaan kegentingan yang memaksa, atau bertentangan dengan konstitusi. Sehingga seperti di Brazil dan Argentina, penilaian terhadap suatu Perppu oleh DPR akan menghasilkan tiga bentuk putusan, yakni (i)



setuju; (ii) setuju dengan perubahan; dan (iii) tidak setuju atau menolak.

DPR dapat melakukan penilaian Perppu terhadap tiga hal, yaitu *pertama*, menilai urgensi Perppu dalam mengatasi keadaan kegentingan yang memaksa (kebutuhan pengaturan); *kedua*, menilai syarat ihwal kegentingan yang memaksa dalam penetapan Perppu; dan *ketiga*, menilai materi muatan Perppu. Ketiga hal itu dapat dijadikan parameter DPR dalam melakukan penilaian terhadap Perppu sebagai dasar putusan untuk memberikan persetujuan, persetujuan dengan perubahan, atau penolakan.

Pemberian kuasa kepada DPR untuk melakukan perubahan materi Perppu akan dapat menghindarkan kemungkinan penyelundupan hukum dalam penerbitan Perppu yang bertentangan dengan konstitusi. Hal ini juga berarti memperkuat posisi DPR dalam relasi dengan presiden dalam praktik penetapan Perppu. DPR tidak lagi pasif sebagai pemberi legitimasi kehendak pemerintah dalam membentuk kebijakan melalui Perppu, namun dapat berperan aktif turut menentukan arah kebijakan negara dalam mengatasi keadaan kegentingan yang memaksa melalui kontrol politik legislasi Perppu.

Selain persoalan di atas, hal krusial lainnya adalah berkenaan mekanisme pencabutan Perppu. Pasal 22 ayat (3) UUD 1945 menyatakan, “jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.” Pasal ini sejatinya tidak mengatur cara dan akibat dari pencabutan Perppu. Keharusan pencabutan Perppu dengan undang-undang dapat dinilai tidak efektif dan tidak memberi kepastian hukum. Dikatakan tidak efektif karena kepastian tidak berlaku Perppu yang ditolak oleh DPR masih menunggu pengesahan RUU pencabutan Perppu. Hal ini dapat menimbulkan persoalan manakala pemerintah tidak segera mengajukan RUU tersebut.

Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia pernah terjadi Perppu yang telah ditolak oleh DPR tetap dijadikan dasar hukum oleh pemerintah untuk melahirkan suatu kebijakan. Hal ini disebabkan ketidakjelasan status daya laku Perppu yang tidak mendapat persetujuan DPR. Untuk menghindari hal itu, ke depan perlu dilakukan perubahan mekanisme pencabutan Perppu. Perubahan yang ditawarkan dalam penelitian ini antara lain sebagai berikut. *Pertama*, Perppu tidak berlaku demi hukum. Pernyataan Pasal 22 ayat (3) UUD 1945, “jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut,” harus dimaknai bahwa apabila Perppu tidak mendapat persetujuan DPR, maka Perppu tidak berlaku demi hukum terhitung sejak penolakan dalam sidang paripurna DPR. Pencabutan model ini pernah diterapkan dalam praktik ketatanegaraan Indonesia yaitu ketika berlaku undang-undang darurat pada masa Konstitusi RIS dan UUDS 1950. Model pencabutan tersebut akan memberikan kepastian hukum terhadap daya laku Perppu yang ditolak oleh DPR. *Kedua*, pencabutan sebagai tindakan administratif. Tindakan pencabutan harus dipandang sebagai tindakan administratif sehingga tidak membutuhkan RUU Pencabutan Perppu. Hal ini linier dengan pemahaman hakikat persetujuan DPR yakni sebagai tindakan pengesahan semata atau legitimasi politik terhadap suatu Perppu. *Ketiga*, akibat hukum diatur dengan undang-undang.

b. Penguatan Regulasi Pengaturan Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Kewenangan Mahkamah Konstitusi menguji Perppu telah menjadi diskursus tersendiri dalam kajian hukum tata negara. Ada sebagian kalangan setuju dan sebagian lagi kontra terhadap kewenangan Mahkamah Konstitusi tersebut. Hal ini disebabkan karena dasar yuridis kewenangan Mahkamah Konstitusi menguji Perppu diperoleh melalui yurisprudensi putusan Mahkamah



Konstitusi sendiri,⁷⁶ bukan amanat konstitusi dan bukan pula perintah undang-undang.

Terlepas dari pro kontra yang berkembang, saat ini pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi telah diterima sebagai bagian dari mekanisme kontrol terhadap Perppu dan sekaligus upaya perlindungan hak konstitusional warga negara dari pemberlakuan suatu Perppu. Secara teoretik, alas kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji Perppu memperoleh pembenaran dari teori dan prinsip-prinsip konstitusi yang tergalikan dari UUD 1945. Penyelidikan dalam penelitian ini memperjelas bahwa pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi dapat dilakukan dengan didasari pada prinsip-prinsip konstitusi dalam UUD 1945 yang dikontekstualisasikan dengan perkembangan praktik ketatanegaraan Indonesia. Prinsip-prinsip konstitusi yang dimaksud adalah (1) prinsip supremasi konstitusi, (2) prinsip perlindungan hak konstitusional warga negara, (3) prinsip *checks and balances*, dan (4) prinsip pemisahan dan pembagian kekuasaan. Keempat prinsip tersebut dapat dijadikan dasar konstitusionalitas dan landasan teoretis untuk membenarkan kewenangan Mahkamah Konstitusi menguji Perppu dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Namun demikian, kewenangan Mahkamah Konstitusi menguji Perppu seyogyanya ke depan tetap perlu diatur di dalam peraturan perundang-undangan untuk memberi penguatan dasar yuridis pengujian Perppu.

Pengaturan tersebut dapat dituangkan dalam UUD 1945 dan undang-undang terkait, seperti Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, serta Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman. Penyelidikan terhadap dasar konstitusional kewenangan Mahkamah

⁷⁶ Putusan No. 138/PUU-VII/2009 perihal Pengujian Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap UUD 1945, tanggal 8 Februari 2010.



Konstitusi menguji Perppu telah cukup memberi pijakan untuk mempertegas kewenangan tersebut sebagai kewenangan atribusi Mahkamah Konstitusi yang dapat dituangkan dalam UUD 1945. Jika pun saat ini belum dapat dilakukan perubahan terhadap UUD 1945, kewenangan itu dapat dituangkan dalam Undang-Undang Mahkamah Konstitusi dan undang-undang terkait. Hal terpenting dari semua itu adalah kesadaran politik hukum tentang pentingnya kontrol yudisial terhadap Perppu sebagai bentuk upaya mencegah penyalahgunaan Perppu, menjaga denyut nadi Perppu agar selaras dengan konstitusi, dan kesadaran untuk memberikan perlindungan hak konstitusional warga negara.

Saat ini penegasan kewenangan pengujian Perppu baru diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) No. 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang. Langkah ini dapat dinilai sebagai langkah progresif Mahkamah Konstitusi untuk menata sistem pengujian Perppu di Indonesia. Meskipun disadari, bahwa daya laku Peraturan Mahkamah Konstitusi tidaklah sekuat undang-undang, namun hal itu menjadi langkah baik sebagai upaya untuk menata sistem pengujian Perppu dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Penguatan regulasi pengaturan pengujian Perppu tidak cukup meliputi penegasan kewenangan pengujian Perppu, namun perlu pula diiringi penguatan dari aspek substansi agar lebih memberikan perlindungan hak konstitusional dan menjaga keseimbangan kekuasaan dalam praktik Perppu, terutama terkait pembatasan konstitusional kekuasaan presiden dalam menetapkan Perppu. Mahkamah Konstitusi telah beberapa kali melahirkan putusan yang dapat dijadikan sebagai rambu-rambu konstitusional dalam penetapan Perppu, antara lain Putusan No. 003/PUU-III/2005; Putusan No. 138/PUU-VII/2009; Putusan No. 1-2/PUU-XII/2014; Putusan No. 118-119-125-126-127-129-130-135/PUU-XII/2014; dan Putusan No. 37/PUU-XVIII/2020. Inti sari dari



beberapa putusan tersebut dapat menjadi kerangka konstitusional untuk memperjelas pengaturan perihal Perppu di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

c. Pembatasan Bidang Materi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Perppu memiliki derajat yang sama dengan undang-undang. Terhadap hal ini timbul pertanyaan lanjutan, yaitu apakah Perppu dapat mengatur segala hal yang diatur dengan undang-undang? Praktik penetapan Perppu selama ini menunjukkan cakupan bidang materi Perppu begitu luas, dan tampak tidak ada pembatasan bidang materi. Praktik demikian timbul karena tidak ada penegasan dalam konstitusi mengenai bidang materi yang dapat diatur dengan Perppu. Selain itu, Pasal 11 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa, “materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang.” Pasal ini memberikan keleluasaan kepada presiden untuk mengatur segala bidang dengan Perppu, termasuk bidang ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*) dan hal-hal yang berkaitan dengan perlindungan dan jaminan hak-hak dasar rakyat.

Berikut ini disajikan gambaran bidang materi Perppu dari tahun 1998 hingga 2020. Secara keseluruhan ada 35 (tiga puluh lima) Perppu, dengan bidang materi sebagai berikut.

Diagram 2. Bidang Materi Penetapan Perppu dari Tahun 1998 s/d

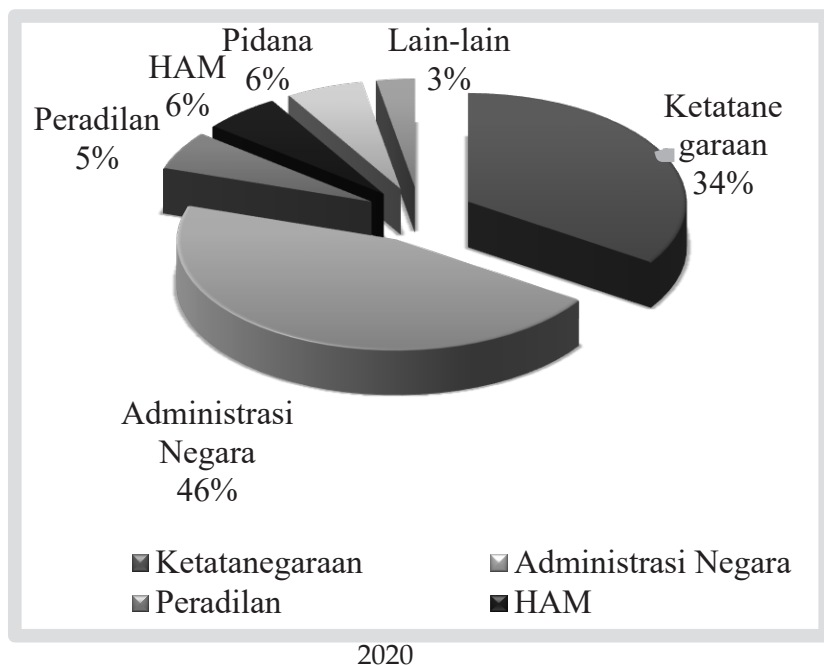


Diagram di atas memperlihatkan begitu luas bidang pengaturan Perppu yang tidak hanya mengatur bidang administrasi negara tetapi juga bidang ketatanegaraan seperti lembaga negara dan kewarganegaraan, bidang peradilan, HAM, dan pidana. Luasnya bidang materi Perppu membawa konsekuensi berpotensi menimbulkan kediktatoran karena presiden dapat mengatur segala bidang kehidupan warga negara bahkan mengatur kelembagaan negara tanpa melibatkan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Tergambar dari diagram di atas, bahwa penetapan Perppu di bidang ketatanegaraan cukup dominan, tercatat ada 12 (dua belas) Perppu dari 35 (tiga puluh lima) Perppu yang ditetapkan sejak tahun 1998 hingga 2020 mengatur bidang ketatanegaraan. Salah satu Perppu yang mengatur bidang ketatanegaraan adalah Perppu No. 1



Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Perppu ini dianggap oleh berbagai kalangan masyarakat bertentangan dengan konstitusi karena presiden mereduksi kewenangan lembaga negara yang telah diatur secara limitatif dalam UUD 1945, yakni kewenangan konstitusional Mahkamah Agung, DPR, dan presiden dalam mengajukan calon hakim konstitusi. Pada akhirnya Perppu tersebut dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui pengujian Undang-Undang No. 4 Tahun 2014.⁷⁷ Kasus tersebut membuktikan bahwa tanpa pembatasan bidang materi Perppu, penetapan Perppu oleh presiden berpotensi menjadi alat politik untuk melakukan intervensi dan campur tangan kepada lembaga negara lain, dan bahkan berpotensi menimbulkan kediktatoran.

Gagasan pentingnya pembatasan bidang materi Perppu dikemukakan pula oleh Bagir Manan. Menurut pandangan Bagir Manan, penetapan Perpu harus ada pembatasan-pembatasan agar tidak menimbulkan kediktatoran, yakni Perpu hanya mengatur hal-hal yang bersifat administrasi negara.⁷⁸ Di beberapa negara, peraturan semacam Perppu (*emergency decree*) lazim diberikan pembatasan dari segi bidang materi. Mereka menganggap meskipun Perppu setingkat dengan undang-undang, namun karena tidak dibentuk melalui proses legislasi biasa maka tidak semua urusan dapat diatur dengan Perppu. *Provisional measure* di Brazil diberi batasan berupa larangan untuk mengatur hal-hal yang berkaitan dengan: (i) kebangsaan, kewarganegaraan, hak politik, partai politik, dan undang-undang pemilu; (ii) hukum pidana, hukum acara pidana, dan hukum acara perdata; (iii) lembaga kekuasaan kehakiman dan lembaga kejaksaan;

⁷⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 1-2/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang No. 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Menjadi Undang-Undang, tanggal 13 Februari 2014.

⁷⁸ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Cetakan Ketiga (Yogyakarta: UII Press, 2006), hlm. 153-154.

dan (iv) anggaran, perencanaan anggaran dan rencana anggaran tahunan. Pembatasan bidang materi tersebut dituangkan dengan tegas dalam Konstitusi Brazil. Di Argentina terdapat pula pembatasan bidang materi dalam ruang lingkup yang lebih kecil. Konstitusi Argentina 1994 mengecualikan bidang pidana, perpajakan, masalah pemilihan umum dan sistem kepartaian sebagai bidang yang tidak boleh diatur dengan *emergency decree (decree of necessity and urgency)*.

Materi-materi di atas dianggap membutuhkan proses legislasi yang melibatkan lembaga perwakilan rakyat. Oleh sebab itu, materi tersebut tidak diperkenankan diputuskan sendirian oleh eksekutif. Salah satu materi tersebut adalah bidang materi pidana. Pencantuman materi pidana ke dalam peraturan perundang-undangan dianggap membutuhkan persetujuan langsung dari rakyat melalui para wakil rakyat di parlemen.

Persetujuan wakil rakyat menjadi suatu keharusan dalam menentukan materi pidana. Pemuatan materi pidana dipandang sebagai bentuk legislasi terhadap penghilangan kemerdekaan atau pembebanan hak seseorang yang langsung terkait dengan hak asasi manusia. Hal itu yang menyebabkan setiap penempatan ketentuan pidana dalam peraturan perundang-undangan harus dilakukan dengan cermat dan memiliki legitimasi kuat. Pencantuman sanksi pidana terkait erat dengan asas legalitas, di mana salah satu maknanya adalah mengharuskan pemuatan ketentuan pidana dalam peraturan perundang-undangan melalui proses legitimasi yang demokratis.⁷⁹

Pencantuman ketentuan pidana dalam Perppu harus dibatasi mengingat proses legislasi Perppu tidak melibatkan lembaga perwakilan rakyat sebagai syarat legitimasi yang demokratis.

⁷⁹ Fitra Arsil, "Menggagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan dan Penggunaan Perppu di Negara-Negara Presidensial", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 48, No. 1 (2018), hlm. 18



Pembentukan Perppu merupakan putusan politik sepihak dari presiden, tanpa ada peran wakil rakyat di parlemen, dan minim kontrol dari publik. Oleh sebab itu, Perppu semestinya tidak boleh mengatur ketentuan pidana berupa pembebanan sanksi pidana karena hal itu berkenaan langsung dengan hak asasi manusia. Selain larangan pencantuman sanksi pidana, peneliti sependapat dengan pandangan Bagir Manan, bahwa Perppu tidak boleh mengatur masalah yang berkenaan dengan lembaga negara, termasuk kekuasaan kehakiman, dan hak asasi manusia. Bidang materi tersebut pengaturannya harus melibatkan peran wakil rakyat di parlemen karena berkenaan dengan hal-hal fundamental dalam negara.

2. Penekanan pada Keabsahan Syarat Konstitusional Ihwal Kegentingan Yang Memaksa dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Perppu adalah bentuk peraturan perundang-undangan khusus, yang berbeda dengan peraturan perundang-undangan lain. Perbedaan itu terletak pada proses pembentukan, sebab ihwal kegentingan yang memaksa, serta sifat darurat yang melekat pada Perppu. Oleh sebab itu, Perppu semestinya mendapat perlakuan berbeda (*extra ordinary order*) dalam hal pengujian di Mahkamah Konstitusi.

Berbeda dengan undang-undang, Perppu lahir karena ada keadaan genting yang memaksa. Pasal 22 UUD 1945 dengan tegas menunjukkan bahwa Perppu hanya dapat ditetapkan dalam keadaan kegentingan yang memaksa. Mahkamah Konstitusi melalui putusannya turut memberi penegasan bahwa Perppu tidak dapat dibentuk tanpa adanya syarat konstitusional kegentingan yang

memaksa.⁸⁰ Hal itu menunjukkan bahwa hal terpenting dari pembentukan Perppu adalah ada tidaknya ihwal kegentingan yang memaksa yang menjadi syarat penetapan Perppu.

Keberadaan syarat ihwal kegentingan yang memaksa menentukan keabsahan suatu Perppu. Artinya, Perppu menjadi tidak sah secara hukum apabila tidak memenuhi syarat ihwal kegentingan yang memaksa. Oleh sebab itu, dalam pengujian Perppu ada tiga aspek yang dapat dinilai oleh Mahkamah Konstitusi, yaitu: (i) menilai keabsahan syarat ihwal kegentingan yang memaksa; (ii) menilai prosedur atau tata cara pembentukan Perppu; dan (iii) menilai norma hukum atau materi muatan yang diatur dalam Perppu. Dengan demikian, dalam pengujian Perppu perlu dibedakan mengenai 3 (tiga) jenis substansi pengujian konstitusionalitas, yaitu:

- 1) Pengujian keabsahan syarat ihwal kegentingan yang memaksa;
- 2) Pengujian prosedur atau tata cara pembentukan; dan
- 3) Pengujian materi muatan.

Hal di atas sejalan dengan maksud keberadaan pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi, yakni memberikan kontrol terhadap kekuasaan presiden dalam menetapkan Perppu, setidaknya dalam empat hal:

- 1) Mengontrol kekuasaan presiden dalam membentuk Perppu agar pembentukan Perppu sesuai dengan syarat konstitusional ihwal kegentingan yang memaksa;
- 2) Mengendalikan norma Perppu agar tetap selaras dan senafas dengan konstitusi;

⁸⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 1-2/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang No. 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Mahkamah Konstitusi Menjadi Undang-Undang, tanggal 13 Februari 2014.



- 3) Mengontrol kekuasaan presiden dalam hal kemungkinan adanya kekeliruan prosedur dalam proses pembentukan Perppu; dan
- 4) Menimbulkan prinsip kehati-hatian presiden dalam menetapkan Perppu.

Dari ketiga jenis pengujian di atas, hal utama yang perlu ditekankan adalah pengujian keabsahan syarat ihwal kegentingan yang memaksa, karena keabsahan suatu Perppu ditentukan oleh syarat ihwal kegentingan yang memaksa. Pengujian keabsahan Perppu berarti menguji syarat ihwal kegentingan yang memaksa atau aspek kedaruratan yang menjadi alasan pembentukan Perppu. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU-III/2005 menegaskan bahwa alasan kegentingan yang memaksa dalam pembentukan Perppu harus dijabarkan dalam “konsideran menimbang” yang harus mencerminkan kondisi objektif bangsa dan negara sehingga Perppu dapat dinilai secara terukur. Presiden harus menjabarkan alasan kegentingan yang memaksa sebagai dasar ditetapkannya Perppu berdasarkan kondisi objektif bangsa dan negara. Alasan presiden itulah yang dapat dinilai oleh Mahkamah Konstitusi apakah telah memenuhi kriteria kegentingan yang memaksa sebagaimana yang dipersyaratkan Pasal 22 UUD 1945. Apabila dianggap memenuhi syarat ihwal kegentingan yang memaksa maka Perppu tersebut sah secara hukum, namun jika dinilai tidak memenuhi syarat ihwal kegentingan yang memaksa maka Perppu tersebut harus dinyatakan tidak sah dan bertentangan dengan konstitusi.

Pengujian keabsahan adalah hal pertama yang harus dinilai oleh Mahkamah Konstitusi di dalam pengujian Perppu, karena hal ini menentukan sah tidaknya suatu Perppu yang ditetapkan oleh presiden. Penilaian Mahkamah Konstitusi tersebut dapat menggunakan tolok ukur atau batu uji “ihwal kegentingan yang

memaksa” dalam Pasal 22 UUD 1945. Mengenai parameter ihwal kegentingan yang memaksa, saat ini terdapat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009⁸¹ yang dapat dijadikan salah satu pedoman untuk menilai ihwal kegentingan yang memaksa.

Selain parameter di atas, terdapat beberapa doktrin terkait ihwal kegentingan yang memaksa yang perlu pula dijadikan pertimbangan oleh Mahkamah Konstitusi untuk melengkapi parameter ihwal kegentingan yang memaksa agar sesuai kehendak Pasal 22 UUD 1945. Hal ini penting dilakukan karena parameter di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 tersebut terdapat beberapa kelemahan dan perlu disempurnakan.

Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa ihwal kegentingan yang memaksa sebagai syarat penetapan Perppu harus memenuhi tiga unsur, yaitu: (1) adanya kebutuhan mendesak untuk bertindak (*reasonable necessity*); (2) keterbatasan waktu (*limited time*) atau terdapat kegentingan waktu; dan (3) tidak tersedia alternatif lain atau alternatif lain diperkirakan tidak akan dapat mengatasi keadaan.⁸² Bagir Manan menyatakan bahwa unsur kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UUD 1945 harus menunjukkan ciri umum, yaitu: *pertama*, ada krisis, yakni ada suatu gangguan nyata yang menimbulkan kegentingan dan bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbance*); *kedua*, kemendesakan, yakni apabila terjadi berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan dan menuntut suatu tindakan atau pengaturan dengan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu;⁸³ dan *ketiga*, telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar yang wajar (*reasonableness*) apabila tidak diatur segera akan menimbulkan

⁸¹ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 perihal Pengujian Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tanggal 8 Februari 2010.

⁸² Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), hlm. 282

⁸³ Bagir Manan, *Lembaga...*, *Op.Cit.*, hlm. 153.



gangguan, baik bagi masyarakat maupun terhadap jalannya pemerintahan.⁸⁴

Berdasarkan berbagai doktrin serta pendapat para ahli, dan berpijak pada hakikat Perppu dalam konstitusi Indonesia, peneliti menyimpulkan bahwa ihwal kegentingan yang memaksa dalam Pasal 22 UUD 1945 terkait erat dengan kedudukan Perppu sebagai peraturan darurat, yang mengandung dua unsur penting, yaitu: (1) unsur kegentingan, dan (2) unsur kemendesakan (keterpaksaan), yakni ada keadaan mendesak yang memaksa pemerintah untuk mengambil tindakan atau pengaturan secara cepat berdasarkan undang-undang. Di dalam unsur kegentingan sendiri terkandung tiga hal penting, yaitu (i) unsur krisis, yakni suatu keadaan yang menimbulkan gangguan; (ii) unsur mengancam stabilitas negara; dan (iii) bersifat faktual atau nyata, artinya keadaan krisis yang mengancam stabilitas negara itu memang telah nyata ada, dan bukan dalam perkiraan. Sementara itu, unsur kemendesakan mengandung tiga hal pokok, yaitu (i) unsur kebutuhan hukum; (ii) keterbatasan waktu; dan (iii) bersifat terpaksa, artinya tidak ada alternatif lain untuk mengatasi keadaan tersebut.

Pengujian keabsahan Perppu mempunyai peran penting dalam mengimbangi dan mengendalikan proses politik pembentukan Perppu oleh presiden, karena bagaimanapun juga Perppu adalah keputusan politik presiden yang tentu sarat nuansa politik. Dengan penekanan pada pengujian keabsahan Perppu, diharapkan akan dapat menjadi pengendali efektif terhadap besarnya kekuasaan presiden dalam menetapkan Perppu, karena presiden akan dipaksa untuk berhati-hati dalam menetapkan Perppu. Apabila ada indikasi kesewenang-wenangan presiden, Perppu tersebut dapat diuji keabsahannya di Mahkamah Konstitusi. Akibatnya, Perppu dapat dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.

⁸⁴ *Ibid.*, hlm. 159.

3. Hukum Acara Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagai Upaya Memperkuat Prinsip *Checks and Balances*

Hal penting lain terkait pengujian Perppu adalah perihal tata cara atau prosedur pengujian. Pembaharuan hukum acara pengujian Perppu penting untuk dilakukan dalam rangka untuk memberikan kepastian perlindungan hak konstitusional warga negara dari kemungkinan pelanggaran akibat pemberlakuan Perppu. Pembaharuan ini menitikberatkan pada empat aspek, yaitu (i) pelembagaan hukum acara pengujian Perppu; (ii) batasan waktu penyelesaian perkara pengujian Perppu; (iii) perluasan pemohon pengujian Perppu; dan (iv) penekanan pada pengujian keabsahan syarat kegentingan yang memaksa.

Selama ini hukum acara pengujian Perppu mengikuti hukum acara pengujian undang-undang, di mana hukum acara pengujian undang-undang mengacu pada Undang-Undang Mahkamah Konstitusi,⁸⁵ dan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) yakni PMK No. 006/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang yang saat ini telah diperbarui dengan PMK No. 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Pengujian Undang-Undang. Selain dua peraturan tersebut, hukum acara pengujian undang-undang juga mengacu pada putusan Mahkamah Konstitusi antara lain Putusan No. 009-014/PUU-III/2005,⁸⁶ Putusan No. 27/PUU-VII/2009,⁸⁷ dan Putusan No. 79/PUU-XVII/2019.⁸⁸

⁸⁵ Hukum acara pengujian undang-undang diatur dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 60 Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

⁸⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 009-014/PUU-III/2005 tentang Pengujian undang-Undang No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, tanggal 13 September 2005

⁸⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 27/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Formil Undang-Undang No.3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, tanggal 16 Juni 2010.



Perppu adalah peraturan khusus yang dibentuk dengan prosedur khusus karena ada keadaan kegentingan yang memaksa. Perppu memiliki karakteristik tersendiri yang berbeda dengan undang-undang. Oleh karena itu, menjadi beralasan apabila hukum acara pengujian Perppu tidak dipersamakan dengan hukum acara pengujian undang-undang. Perppu semestinya mendapat perlakuan berbeda (*extra ordinary order*) dalam hal pengujian di Mahkamah Konstitusi.

Hukum acara pengujian Perppu harus memiliki karakteristik berbeda dibandingkan dengan pengujian undang-undang. Hal ini selaras dengan prinsip penerapan hukum acara, di mana hukum acara diperuntukkan kepada suatu hukum yang objek atau subjeknya berbeda, atau materi hukumnya spesifik. Menurut Ibnu Sina Chandranegara, prinsip hukum acara adalah proses beracara terhadap suatu hukum yang objek atau subjeknya berbeda, atau materi hukumnya spesifik. Oleh sebab itu, perlu ada hukum acara khusus dalam mengadili Perppu sebagai produk hukum dikarenakan Perppu berbeda dengan undang-undang. Perppu tidak boleh diletakkan sebagai produk hukum yang sama seperti undang-undang dalam hal pengujian di Mahkamah Konstitusi.⁸⁹ Artinya, dibutuhkan pelembagaan hukum acara pengujian Perppu sebagai dasar beracara di Mahkamah Konstitusi agar pengujian Perppu dapat berjalan efektif.

Hukum acara pengujian Perppu perlu diwadahi dalam kerangka hukum formal. Untuk mewujudkan hal ini, ada dua alternatif yang dapat dilakukan. *Pertama*, hukum acara pengujian

⁸⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 79/PUU-XVII/2019 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tanggal 4 Mei 2021.

⁸⁹ Wawancara dengan Ibnu Sina Chandranegara, Ahli Hukum Tata Negara Universitas Muhammadiyah Jakarta, Kuasa Hukum Pemohon Pengujian Perppu, pada 3 Februari 2022.



Perppu dituangkan dalam revisi Undang-Undang Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi, memasukkan ketentuan pengujian Perppu ke dalam Undang-Undang Mahkamah Konstitusi tentu memiliki tantangan tersendiri. Salah satu tantangan utamanya adalah sejauh mana *political will* pembentuk undang-undang, yakni DPR dan presiden, berkehendak untuk mengatur pengujian Perppu dalam undang-undang. *Kedua*, hukum acara pengujian Perppu dituangkan dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK). Langkah ini dipandang lebih mudah dan efektif untuk dilakukan, karena hanya melibatkan internal Mahkamah Konstitusi. Pengaturan dalam PMK ini akan dipandang sebagai bentuk komitmen tertulis Mahkamah Konstitusi untuk melakukan penataan sistem pengujian Perppu, sehingga pengujian Perppu di Mahkamah Konstitusi dapat berjalan efektif dan berkepastian kepastian hukum.

Mengingat Perppu adalah peraturan khusus yang dibentuk karena ada keadaan kegentingan yang memaksa, maka proses beracara dalam pengujian Perppu harus berprinsip cepat dan singkat. Prinsip ini dapat diwujudkan dalam bentuk pemberian batasan waktu penyelesaian perkara pengujian Perppu. Pemberian batasan waktu penyelesaian perkara bukan hal baru di Mahkamah Konstitusi. Misalnya, sengketa hasil Pemilihan Presiden harus diputus tidak lebih dari 14 (empat belas) hari, dan penyelesaian sengketa Pemilu legislatif (DPR, DPD, dan DPRD) harus diselesaikan dalam waktu tidak lebih dari 30 (tiga puluh) hari. Penyelesaian sengketa hasil Pemilihan Kepala Daerah serentak harus diputus tidak lebih dari 45 (empat puluh lima) hari. Pembatasan waktu tersebut didasari pertimbangan perlunya kepastian terhadap keterpilihan posisi kepemimpinan nasional dan lokal yang harus segera menentukan keputusan-keputusan strategis untuk menggerakkan roda pemerintahan. Artinya, ada urgensi untuk melakukan pembatasan penyelesaian perkara sengketa Pemilu,



yakni kebutuhan untuk memperoleh kepastian hukum dengan segera terhadap status hasil Pemilu.

Urgensi yang sama terjadi pada pengujian Perppu, di mana ada kebutuhan untuk memperoleh kepastian hukum dengan segera terhadap status konstitusionalitas suatu Perppu. Pembatasan waktu pengujian Perppu dibutuhkan karena keberadaan Perppu perlu segera mendapat kepastian hukum. Hal ini berbeda dengan pengujian undang-undang yang memang tidak dibatasi waktu. Tidak adanya pembatasan waktu dalam pengujian undang-undang dapat dimengerti karena sifat pencapaian kepastian hukum pengujian undang-undang berbeda dengan pengujian Perppu, dan berbeda pula dengan sengketa hasil Pemilu.

Batas waktu penyelesaian perkara pengujian Perppu dapat ditentukan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak perkara diregistrasi. Jangka waktu ini dipilih karena sejalan dengan praktik ketatanegaraan di banyak negara berkaitan dengan keadaan darurat. Di samping itu, jangka waktu 30 (tiga puluh) hari dapat dianggap sebagai waktu yang cukup untuk Mahkamah Konstitusi menilai aspek kedaruratan suatu Perppu atau menilai keabsahan syarat konstitusional ihwal kegentingan yang memaksa dalam penerbitan Perppu.

Selain persoalan batasan waktu, perlu pula dilakukan perluasan pemohon pengujian Perppu, yaitu dengan memberi *legal standing* kepada anggota DPR. Artinya, DPR memiliki *legal standing* dalam pengujian Perppu. Ada beberapa alasan yang mendasari usulan tersebut, antara lain: *pertama*, alasan filosofis, bahwa keberadaan Perppu dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berbeda dengan undang-undang. Perppu adalah peraturan darurat yang dibentuk dengan prosedur khusus. Proses pembentukan Perppu tidak melibatkan DPR dan hanya dibentuk sepihak oleh presiden. Oleh sebab itu, Perppu sangat mungkin menjadi alat politik presiden dalam konteks relasi dengan DPR. *Kedua*, alasan politik. Praktik

politik di DPR dalam memberikan persetujuan terhadap suatu Perppu cenderung bersifat subjektif karena keputusan akhirnya kerap kali ditentukan oleh konstelasi politik. Kondisi ini menguntungkan presiden yang memiliki dukungan mayoritas di DPR, karena hampir dapat dipastikan Perppu yang diajukan oleh presiden disetujui oleh DPR. Pada sisi lain, kondisi ini menggambarkan ada ketimpangan dalam praktik politik, di mana partai oposisi terpinggirkan dalam proses politik Perppu. Pemberian hak kepada anggota DPR untuk melakukan pengujian Perppu diharapkan akan dapat memberikan keseimbangan dalam praktik politik Perppu di parlemen. *Ketiga*, desain konstitusional menempatkan DPR sebagai pihak pemberi legitimasi politik atas penerbitan Perppu. Artinya, DPR tidak berposisi sebagai pembentuk Perppu seperti halnya proses pembentukan undang-undang. Dalam proses pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi, DPR bersama dengan pemerintah berposisi sebagai pemberi keterangan, karena DPR dan pemerintah adalah pihak yang membentuk undang-undang. Hal ini berbeda dengan Perppu, karena Perppu dibentuk oleh presiden, tanpa keterlibatan DPR.

4. Harmonisasi Kelembagaan dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Peran utama Mahkamah Konstitusi dalam menjaga hak konstitusional warga negara melalui pengujian Perppu perlu diiringi harmonisasi antar lembaga, agar pengujian Perppu dapat berjalan efektif. Selama ini tampak terjadi persinggungan kewenangan antara Mahkamah Konstitusi dan DPR dalam praktik pengujian Perppu. Semestinya, hal demikian tidak boleh terjadi, karena pengujian Perppu yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi berbeda dengan pengawasan yang dilakukan oleh DPR.

Mahkamah Konstitusi menguji secara hukum, yakni (i) menilai keabsahan Perppu apakah terpenuhi persyaratan ihwal



kegentingan yang memaksa; (ii) menilai prosedur dalam proses pembentukan Perppu; dan (iii) menilai konstiusionalitas norma hukum yang diatur dalam Perppu tersebut. Ketiga aspek itu dinilai dengan batu uji konstitusi. Sedangkan penilaian yang dilakukan oleh DPR adalah penilaian secara politik, di mana DPR menilai setuju atau tidak setuju terhadap suatu Perppu yang diajukan oleh presiden berdasarkan pandangan politik selaku wakil rakyat yang memegang kekuasaan legislasi. Penilaian DPR lebih menekankan pada urgensi sejauh mana Perppu itu dibutuhkan dalam mengatasi keadaan genting sebagaimana yang dimaksudkan oleh presiden.

Selain secara prinsip berbeda, kontrol secara politik yang dilakukan oleh DPR sangat terbatas dan terdapat banyak kelemahan, baik dari segi desain pengawasan maupun dari segi praktik politik. Oleh sebab itu, instrumen pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi harus dipandang sebagai upaya melengkapi kelemahan dan keterbatasan pengawasan yang dilakukan oleh DPR dalam kerangka *checks and balances*.

Bentuk konkrit dari harmonisasi kelembagaan itu dapat berwujud antara lain sebagai berikut:

1. Putusan Mahkamah Konstitusi hasil pengujian Perppu dapat digunakan sebagai *guidence* atau petunjuk secara hukum oleh DPR dalam memberikan penilaian terhadap suatu Perppu. Hal ini akan sangat membantu DPR untuk lebih objektif menilai suatu Perppu. Tidak dapat dipungkiri, bahwa selama ini penilaian DPR atas suatu Perppu cenderung subjektif yang didasarkan pada posisi politik dari masing-masing partai, sehingga penilaian atas urgensi suatu Perppu karena ada ihwal kegentingan yang memaksa menjadi terabaikan.
2. DPR sepatutnya menunda pembahasan Perppu dan menunggu hasil putusan Mahkamah Konstitusi manakala Perppu tersebut sedang diuji oleh Mahkamah

Konstitusi. Hal ini dilakukan sebagai bentuk penghormatan kepada warga negara yang sedang memperjuangkan keadilan di pengadilan, dan sebagai bentuk penghormatan atas proses hukum yang terjadi di Mahkamah Konstitusi.

3. Anggota DPR perlu diberi hak untuk menguji konstitusionalitas Perppu di Mahkamah Konstitusi. Perppu dibuat dan ditetapkan oleh presiden tanpa keterlibatan DPR, maka menjadi wajar apabila anggota DPR diberi hak untuk mempersoalkan konstitusionalitas Perppu manakala dinilai bertentangan dengan konstitusi.

Usulan bentuk harmonisasi kelembagaan di atas harus dibingkai dalam kerangka sistem, dan langkah yang dapat dilakukan untuk mewujudkan hal itu ialah membuat aturan, yang mencakup (i) kewajiban DPR untuk menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi hasil pengujian Perppu; (ii) mekanisme penundaan pembahasan Perppu dan batas waktu paling lama penundaan dilakukan; dan (iii) hak DPR untuk dapat menjadi pemohon pengujian Perppu.

Harmonisasi kelembagaan di atas adalah bagian dari rangkaian upaya untuk menata sistem pengujian Perppu agar dapat memberikan kepastian perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara. DPR dan Mahkamah Konstitusi diharapkan dapat berperan maksimal dalam memberikan pengawasan terhadap luasnya kekuasaan presiden dalam penetapan Perppu sehingga tercipta mekanisme kontrol yang baik dan keseimbangan kekuasaan dalam praktik Perppu.

BAB III PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis dan pembahasan terhadap permasalahan dalam penelitian ini, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut.

1. Urgensi pengujian Perppu dalam kerangka *checks and balances* adalah sebagai upaya kontrol kekuasaan presiden dalam pembentukan Perppu, karena tiga hal: (i) pola relasi politik presiden dan DPR dalam pembentukan Perppu cenderung didominasi oleh presiden; (ii) ada pergeseran kedudukan Perppu dari peraturan darurat menjadi peraturan yang dikeluarkan karena keadaan mendesak, dan mengarah kepada legislasi jalur cepat ketika terjadi kebuntuan hukum, kekosongan hukum, atau keberadaan hukum yang tidak memadai di dalam praktik penyelenggaraan negara; dan (iii) agar pembentukan Perppu sesuai dengan syarat konstitusional ihwal kegentingan yang memaksa.
2. Kewenangan pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi dapat dibenarkan dengan berlandaskan pada prinsip-prinsip konstitusi yang dikontekstualisasikan dengan perkembangan praktik ketatanegaraan Indonesia, antara lain prinsip supremasi konstitusi, prinsip perlindungan hak konstitusional warga negara, prinsip *checks and balances*, dan prinsip pemisahan dan pembagian kekuasaan. Mahkamah Konstitusi perlu mengambil peran untuk menguji Perppu karena pembentukan Perppu tidak jarang bertentangan dengan konstitusi dan melanggar hak

konstitusional warga negara. Pada sisi lain, kontrol secara politik dari DPR memiliki kelemahan dari segi praktik politik dan keterbatasan dari segi desain pengawasan yang membuat posisi DPR pasif dan hanya sebagai pemberi legitimasi kehendak pemerintah dalam membentuk kebijakan melalui Perppu.

3. Model pengujian Perppu harus diarahkan untuk dapat memberikan keseimbangan kekuasaan dalam praktik Perppu, dengan melakukan perubahan substantif pada tiga aspek, yaitu aspek substansi sistem pengujian Perppu, aspek hukum acara, dan aspek kelembagaan dengan penekanan pada pengujian kedaruratan berupa pengujian keabsahan syarat konstitusional ihwal kegentingan yang memaksa. Ketiga aspek tersebut menjadi pilar penting yang harus diperhatikan dalam upaya membangun kembali sistem pengujian Perppu di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

B. Saran

Dari hasil penelitian di atas, saran atau rekomendasi yang diberikan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Pembentuk undang-undang semestinya memberikan pembatasan tegas mengenai parameter syarat ihwal kegentingan yang memaksa sebagai pedoman yuridis bagi presiden dalam menetapkan Perppu. Selain itu, pembatasan dari segi bidang materi perlu pula ditegaskan dalam undang-undang karena tidak semua bidang materi dapat diatur dengan Perppu, seperti materi pidana, kelembagaan negara, dan hak-hak dasar warga negara, di mana pengaturan ketiga bidang tersebut membutuhkan proses legislasi yang demokratis. Bahkan, di Brazil dan Argentina pembatasan bidang materi dituangkan dalam konstitusi. Pembatasan demikian diharapkan akan dapat mengurangi kemungkinan penyalahgunaan Perppu oleh



presiden dan menimbulkan prinsip kehati-hatian presiden dalam menetapkan Perppu.

2. Kewenangan pengujian Perppu ke depan perlu dituangkan dengan tegas dalam UUD 1945 dan undang-undang terkait, seperti Undang-Undang Mahkamah Konstitusi dan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dengan dibarengi pengaturan pembentukan Perppu yang lebih komprehensif.
3. Mahkamah Konstitusi perlu memprioritaskan pada pengujian keabsahan dalam menguji Perppu, dengan menilai keabsahan syarat ihwal kegentingan yang memaksa sebagai dasar penetapan Perppu untuk memastikan Perppu konstitusional.
4. Mahkamah Konstitusi perlu untuk melakukan pembaharuan dan pelembagaan hukum acara pengujian Perppu, dan memberikan prioritas pada pengujian aspek kedaruratan atau ihwal kegentingan yang memaksa dalam pengujian Perppu. Mahkamah Konstitusi dapat menata sistem pengujian Perppu dan hukum tata negara darurat di Indonesia melalui putusan-putusan yang dilahirkan dalam pengujian Perppu.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Aloysius Soni BL de Rosari, ed., *Centurygate Mungurai Konspirasi Penguasa-Pengusaha*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2010
- Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004
- Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Cetakan Ketiga, Yogyakarta: UII Press, 2006
- _____, *Sistem Peradilan Berwibawa (Suatu Pencarian)*, Yogyakarta: FH UII Press, 2005
- Bambang Soesatyo, *Indonesia Gawat Darurat Kumpulan Catatan Kritis Anggota DPR Sepanjang 2009-2014*, Jakarta: Penerbit RMBooks, 2014
- Brazilian Federal Supreme Court, *Case Law Compilation COVID-19*, Brasilia: STF Secretaria ed Altos Estudos, 2020
- Brian Duignan, ed., *The Executive Branch of Federal Government: Purposes, Process, and People*, New York: Britannica Educational Publishing, 2010
- Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Edisi ke-7, S.T. Paul, Minn: West Group, 1999
- Chandra Purna Irawan, *Kediktatoran Konstitusional Upaya Membungkam Gerakan Dakwah Melalui Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Pemuda Indonesia Bangkit, 2017
- Charles de Secondat Baron de Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, Translated and Edited by Anne M. Cohler, Basia Carolyn Miller, Harold Samuel Stone, Cambridge: Cambridge University Press, 1989



- Christoph Mollers, *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers*, Oxford: Oxford University Press, 2013
- Clemerson Merlin Cleve, *Medidas Provisorias*, 3rd Edition, Sao Paulo: Editora Revista Dos Tribunais, 2011
- David Dyzenhaus & Malcolm Thorburn, ed., *Philosophical Foundations of Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press, 2016
- David Schultz, *Encyclopedia of the United States Constitution*, New York: Facts On File Inc, 2009
- Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal*, Bandung: PT. Citra Aditya Bhakti, 1996
- Geoffrey Marshall, *Constitutional Theory*, Oxford: Oxford University Press, 1971
- Gerhard van der Schyff, *Judicial Review of Legislation, A Comparative Study of The United Kingdom, The Netherlands and South Africa*, London: Springer, 2010
- Gerrald Gunther, *Constitution Law, Cases and Materials*, 10th Edition, New York: The Foundation Press, 1980
- Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russel, 1973
- Hariyono, *Penerapan Status Bahaya di Indonesia, Sejak Pemerintahan Kolonial Belanda Hingga Pemerintahan Orde Baru*, Jakarta: Pensil-324, 2008
- Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008
- Herman Finer, *The Theory and Practice of Modern Government*, London: Methuen and Co, 1956



- I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Dinamika dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, Cetakan Kedua, Bandung: Alumni, 2012
- Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, 2004
- Jasser Auda, *Membumikan Hukum Islam Melalui Maqasid Syariah (Sebuah Pendekatan Sistem)*, Bandung: Mizan, 2014
- Jimly Asshiddiqie, *Pengujian Formil Undang-Undang di Negara Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press, 2020
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cetakan Kelima, Jakarta: Rajawali Pers, 2013
- _____, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007
- _____, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Cetakan Ketiga, Jakarta: Konstitusi Press, 2006
- John Locke, *Two Treatises of Government and A Letter Concerning Toleration*, Edited by Ian Shapiro, New Haven and London: Yale University Press, 2003
- Jujur S. Suriasumantri, *Ilmu dalam Prespektif Moral Sosial, Sosial dan Politik: Sebuah Dialog tentang Keilmuan Dewasa ini*, Jakarta: Gramedia, 1986
- K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, London: Oxford University Press, 1975
- Laura Langer, *Judicial Review in State Supreme Courts*, New York: State University of New York Press, 2002
- Mauro Cappelletti, *Judicial Review in the Contemporary World*, Kansas City-New York: The Bobbs-Merrill Company Inc., 1979
- Michael Allen and Brian Thompson, *Cases & Materials on Constitutional and Administrative Law*, 7th Edition, London: Oxford University Press, 2002



- Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Cetakan Ketiga, Jakarta: Rajawali Pers, 2013
- _____, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Cetakan Kedua, Jakarta: Rajawali Pers, 2010
- _____, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Ketiga, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2006
- _____, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Rineka Cipta, 2001
- Muhamad Alim, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Madinah dan UUD 1945*, Yogyakarta: UII Press, 2001
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010
- Ni'matul Huda, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dalam Teori dan Praktik di Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2016
- _____, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2011
- _____, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press, 2005
- Nicolas Henry, *Public Administration and Public Affairs*, Terjemah, Luciana D. Lontoh, Administrasi Negara dan Masalah-Masalah Kenegaraan, Jakarta: Rajawali Press, 1998
- Rianto Adi, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Jakarta: Granit, 2004
- Saldi Isra et.al., *Perkembangan Pengujian Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berfikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif)*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Bekerjasama dengan Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2010
- Siti Fatimah, *Praktik judicial Review di Indonesia*, Yogyakarta: Pilar Media, 2005



Sri Soemantri M., *Hak Menguji Materiil di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1982

Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan*, Jilid 2, Edisi Revisi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010

Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*, New York: Cambridge University Press, 2003

B. Disertasi/Jurnal/Makalah/Naskah Ilmiah

Agus Adhari, "Ambiguitas Pengaturan Keadaan Bahaya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Dialogia Iuridica: Jurnal Hukum Bisnis dan Investasi*, Vol. 11, No. 1, (2019)

Arie Bella Mahendra, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, Tesis, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2018.

Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, "Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum", *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 4, No. 2, (2017)

_____, "Penelitian di Bidang Hukum", *Jurnal Hukum*, Puslitbangkum Unpad, Edisi 1, (1999)

Daniel Yusmic P. Foekh, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Suatu Kajian dari Perspektif Hukum Tata Negara Normal dan Hukum Tata Negara Darurat*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2012.



- Fitra Arsil, "Menggagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan dan Penggunaan Perppu di Negara-negara Presidensial", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 48, No. 1, (2018)
- Frangky Alexander Hendra Zachawerus, *Pengujian Formil Undang-Undang Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2020.
- Hardyanto, *Judicial Review Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi*, Tesis, Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2014.
- Ibnu Sina Chandranegara, "Pengujian Perppu Terkait Sengketa Kewenangan Konstitusional Antar-Lembaga Negara", *Jurnal Yudisial*, Vol. 5 No. 1, (April 2012)
- Imran Juhaefah, *Hal Ihwal Kegentingan Yang Memaksa Sebagai Landasan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, Disertasi, Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia, Makassar, 2011.
- Kuswandi, "Pengaruh Perang Kemerdekaan II Terhadap Pengakuan Kedaulatan RI Tanggal 27 Desember 1949", *Jurnal Artefak*, Vol. 3, No. 2, (2015)
- Maruar Siahaan, "Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-undangan Negara Kita Masalah dan Tantangan", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7 No. 4, (Agustus 2010)
- Michel Troper, "The Logic of Justification of Judicial Review", *I.CON*, Vol. 1, No. 1, (2003)
- Ni'matul Huda, "Problematika Substantif Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10 No. 4, (Desember 2013)

- _____, "Pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 5, (Oktober 2010)
- Radian Salman, *Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi dalam Perspektif Konstitusionalisme dan Demokrasi*, Disertasi, Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2017.
- Rafael La Porta, et.al., "Judicial Checks and Balances", *Journal of Political Economy*, Vol. 112, No. 2, (2004)
- Siti Marwiyah, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Dalam Hal Ihwal Kegentingan Yang Memaksa di Bidang Ekonomi*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2015.
- Syamsuddin Haris, "Koalisi dalam Sistem Demokrasi Presidensial Indonesia: Faktor-Faktor Kerapuhan Koalisi Era Presiden Yudhoyono", *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 8, No. 1, (2011).
- Syawaluddin Hanafi, *Judicial Review Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi dalam Tinjauan Filsafat Hukum*, Tesis, Program Pascasarjana Ilmu Filsafat Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2011.
- Syofyan Hadi, *Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi*, Tesis, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2012.
- Thomas O. Sargentich, "Contemporary Debate About Legislative-Executive Separation of Powers", *Cornell Law Review*, Vol. 72, No. 3, (1987)

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949.



- Undang-Undang Dasar Sementara 1950.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
- Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Menjadi Undang-Undang.
- Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
- Perppu No. 1 Tahun 1946 tentang Susunan Dewan Pertahanan Daerah dalam Daerah Istimewa.
- Perppu Nomor 3 Tahun 1998 tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum
- Perppu No. 3 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1998 tentang Perubahan Berlakunya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan
- Perppu No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.



- Perppu No. 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Perppu No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali tanggal 12 Oktober 2002.
- Perppu No. 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.
- Perppu No. 2 Tahun 2005 tentang Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara.
- Perppu No. 2 Tahun 2007 tentang Penanganan Permasalahan Hukum dalam Rangka Pelaksanaan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara.
- Perppu No. 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.
- Perppu No. 3 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.
- Perppu No. 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan
- Perppu No. 5 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang No. 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.
- Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
- Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.



- Perppu No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;
- Perppu No. 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Perppu No. 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.
- Perppu No. 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan.
- Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.
- Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.
- Perppu No. 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
- Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Keputusan Presiden No. 107 Tahun 1999 tentang Keadaan Darurat Militer di Daerah Provinsi Timor Timur.
- Keputusan Presiden No. 88 Tahun 2000 tentang Keadaan Darurat Sipil di Provinsi Maluku dan Provinsi Maluku Utara.
- Keputusan Presiden No. 28 Tahun 2003 tentang Pernyataan Keadaan Bahaya dengan Tingkatan Keadaan Darurat Militer di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.



Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*

Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

D. Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 013/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2003 tentang Penetapan Perppu No. 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Perppu No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Pada Peristiwa Peledakan Bom Bali Tanggal 12 Oktober 2002 Menjadi Undang-Undang, tanggal 22 Juli 2004.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU-III/2005 tentang Pengujian Materiil dan Formil Undang-Undang No. 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang, tanggal 7 Juli 2005.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 009-014/PUU-III/2005 tentang Pengujian undang-Undang No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, tanggal 13 September 2005

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 27/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Formil Undang-Undang No.3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, tanggal 16 Juni 2010.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang



Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tanggal 8 Pebruari 2010.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 145/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang No. 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Perppu No. 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia Menjadi Undang-Undang, dan Perppu Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan, tanggal 20 April 2010.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 1-2/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang No. 4 Tahun 2014 tentang Pentetapan Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, tanggal 13 Februari 2014.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 118-119-125-126-127-129-130-135/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan Pengujian Perppu No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tanggal 18 Februari 2015.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 26/PUU-XIII/2015 tentang Pengujian Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, tanggal 9 Juli 2015.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 38/PUU-XV/2017, 39/PUU-XV/2017, 41/PUU-XV/2017, 48/PUU-XV/2017, 49/PUU-XV/2017, 52/PUU-XV/2017, dan 58/PUU-XV/2017 tentang Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan, tanggal 12 Desember 2017.



- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-XV/2017 tentang Pengujian Undang-Undang No. 9 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan Menjadi Undang-Undang, tanggal 9 Mei 2018.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 2/PUU-XVI/2018 tentang Pengujian Undang-Undang No. 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang, tanggal 21 Mei 2019.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 79/PUU-XVII/2019 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tanggal 4 Mei 2021.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 23/PUU-XVIII/2020 dan No. 24/PUU-XVIII/2020 perihal Pengujian Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan terhadap UUD 1945, tanggal 23 Juni 2020.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 37/PUU-XVIII/2020 perihal Pengujian Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau



Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang,
tanggal 28 Oktober 2021.

E. Data Elektronik

“Zulkifli Hasan: PAN Dukung Pemerintahan Jokowi-Ma’ruf Amin”,
<https://www.suara.com/news/2019/07/29/153831/zulkifli-hasan-pan-dukung-pemerintahan-jokowi-maruf-amin>,
Akses 18 November 2020.

“Perpu Ormas Ancaman bagi Demokrasi dan Negara Hukum”,
<https://pshk.or.id/dokumen/3896>, Akses 11 November
2020.

<http://indonesiabaik.id/infografis/ekonomi-hadapi-tantangan>,
Akses tanggal 6 Oktober 2020.

Jimly Asshiddiqie, ‘Dua Tipe Perpu, Pembentukan dan
Pencabutannya’
<https://www.academia.edu/42854447/Tipe_PERPU_Bentuk_and_Cabut> accessed 10 April 2022.

<http://dpr.go.id/jdih/index/id/1604>, Akses 9 Mei 2020.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Identitas Diri

Nama : Lutfil Ansori, S.H.I., M.H.
Tempat/Tgl. Lahir : Tuban, 13 November 1983
Jenis Kelamin : Laki-laki (L)
Status Perkawinan : Kawin
Agama : Islam
Pekerjaan : Dosen Fakultas Syariah dan Hukum UIN
Sunan Ampel Surabaya
NIP : 198311132015031001
Alamat Kantor : Jl. Jend. Achmad Yani No. 117 Surabaya,
Jawa Timur
Alamat Rumah : Desa Wanglu Kulon RT/RW. 10/04
Kecamatan Senori
Kabupaten Tuban, Jawa Timur
Nama Orang Tua : Ichwan, S.Pd.I (alm.) (Ayah)
Nadhrofi'ah (Ibu)
Nama Istri : Izma Bonita Sari, S.Pd.I
No. Hp : 085799888158
Email : fil.ansori@gmail.com

Riwayat Pendidikan

Jenjang	Nama Sekolah/ Perguruan Tinggi	Tahun Lulus	Bidang Studi/ Konsentrasi
SD	SDN Wanglu Wetan, Tuban	1996	-
SLTP	MTs Al Hidayah Laju Kidul, Tuban	1999	-
SLTA	MAN 2 Bojonegoro	2002	IPA



S1	UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta	2007	Jinayah Siyasa
S2	Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta	2012	Hukum Tata Negara
S3	Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta	Sedang Studi	Hukum Tata Negara

Riwayat Pekerjaan

Tahun	Pekerjaan
2013 - 2015	Dosen Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta
2015 - sekarang	Dosen Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya

Publikasi Buku

No.	Judul Buku	Penerbit
1	Legal Drafting Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang- undangan	Rajawali Pers, 2019
2	Pengujian Peraturan Perundang- undangan	Setara Press, 2018

Publikasi Jurnal

No.	Judul Jurnal	Penerbit
1	Regulations in Liew of Statutes in States of Emergency in Indonesia	Prophetic Law Review, Vol. 4 Issue 1, June 2022
2	Haluan Negara sebagai Pedoman Kebijakan Dasar Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Sebuah	Jurnal Justicia Islamica, Vol. 16 No.1, Juni 2019



	Tinjauan Filsafat Kenegaraan)	
3	Reformasi Penegakan Hukum Perspektif Hukum Progresif	Jurnal Yuridis, Vol. 4 No. 2, Desember 2017
4	Telaah terhadap Presidential Threshold dalam Pemilu Serentak 2019	Jurnal Yuridis, Vol. 4 No. 1, Juni 2017
5	Politik Hukum <i>Judicial Review</i> Ketetapan MPR	Jurnal Al-Daulah, Vol. 6 No. 1, April 2016
6	Diskresi dan Pertanggungjawaban Pemerintah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan	Jurnal Yuridis, Vol. 2 No. 1, Juni 2015
7	Pertanggungjawaban Wakil Presiden Menurut Sistem Pemerintahan Indonesia: Studi Pertanggungjawaban Wakil Presiden Pasca Perubahan UUD 1945	Jurnal Yuridis, Vol. 1 No. 1, Juni 2014

Semua data yang saya isikan dan tercantum dalam daftar riwayat hidup ini adalah benar dan dapat dipertanggungjawabkan.

Yogyakarta, 15 Desember 2022

Lutfil Ansori, S.H.I., M.H.