

**IMPLIKASI KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM
PENGUJIAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI
UNDANG-UNDANG (PERPU) TERHADAP HAK
KONSTITUSIONAL DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT (DPR)**

*(IMPLICATION OF AUTHORITY OF CONSTITUTIONAL COURT IN
TESTING REPLACEMENT GOVERNMENT REGULATION OF LAW
(PERPU) ON CONSTITUTIONAL RIGHTS OF THE PEOPLE'S
REPRESENTATIVES ASSEMBLY (DPR))*

M. Husnu Abadi, Abdullah Sulaiman & Wira Atma Hajri

Abstrak

Indonesia adalah negara hukum dan untuk mewujudkan prinsip supremasi hukum, UUD NRI Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar. Namun ketika MK, sebagai penafsir konstitusi, menyatakan berwenang untuk menguji konstiusionalitas Perpu, muncul kontroversi pendapat: MK telah menyimpang dari konstitusi, dan sebaliknya, MK telah benar dalam menafsirkan konstitusi walaupun dengan menambah kewenangannya. Masalah kajian adalah mengapa MK menyatakan dirinya berwenang menguji Perpu mengingat konstitusi hanya memberikan kewenangan menguji hanya pada undang-undang? Bagaimana implikasi dari penggunaan kewenangan itu pada hak konstiusional DPR dalam melakukan *political review*? Kajian ini bersifat kajian normatif, dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan beberapa kasus. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder, dengan analisa yang bersifat deskriptif kualitatif. Hasil kajian menyatakan bahawa penggunaan kewenangan pengujian Perpu oleh MK, adalah suatu perubahan materi konstitusi, dapat menyebabkan perampasan hak konstiusional DPR dalam menggunakan *political review*, atau dapat menyebabkan Perpu itu sudah tidak sesuai dengan aslinya.

Kata kunci: Mahkamah Konstitusi, pengujian Perpu, Hak Konstiusional DPR

Abstract

Indonesia is a state of law and to realize the principle of the rule of law, the constitution must be guarded and upheld. Amandment to the constitution in 2002 gave the Constitutional Court the authorithy to review laws (undang-undang) against the constitution. When the Constitutional Court interpreted the constitution, the Constitutional Court stated that besides the law, Government Regulation in Lieu of Law (Perpu) included regulations that could be tested. Fomulation of problem, first: why did the Constitutional Court state that it was authorized to review the Perpu, even though the constitution gave the authority to review only for the law. Second, how is the implication of the constitutional rights of the House of Representatives in using political review (the right

to accept or reject the Perpu). This study is a normative study, with the approach to legislation plus several cases of law review. The type of data is secondary data and data analysis is descriptive qualitative. The results of the study stated that the authority of the Constitutional Court in examining the Perpu was an addition to the articles of the constitution and could lead to seizure of the constitutional rights of the DPR (political review). Even though, it has not been the Constitutional Court decision which has resulted in the DPR's constitutional rights can not be used.

Keywords: *Constitutional Court, testing Perpu, Constitutional Rights of the DPR*

PENGENALAN

Materi konstitusi yang mengatur secara jelas masalah pengujian peraturan perundang-undangan, terlihat setelah adanya amandemen konstitusi pada tahun 2001 yang dilakukan oleh MPR. Pasal 24A ayat (1) UUD NRI tahun 1945 menyatakan Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Sedangkan Pasal 24C berbunyi: Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang keputusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Dengan demikian, menurut konstitusi, terdapat dua lembaga negara yang berwenang untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Dengan adanya kekuasaan kehakiman yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan maka hanya terdapat dua jenis peraturan perundang-undangan saja yang oleh konstitusi tidak dapat dapat diuji oleh kekuasaan kehakiman yaitu Undang-Undang Dasar dan Ketetapan MPR.

Adapun jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan saat ini terdiri atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; (Pasal 7 Ayat 1, UU Nomor 12 Tahun 2011)

Kajian ini membicarakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang bernama peraturan pemerintah pengganti undang-undang, disingkat Perpu. Keberadaan Perpu ini dalam pembicaraan pengujian peraturan perundang-undangan tidak ada kesepakatan dari para pakar, apakah Perpu ini termasuk peraturan perundang-undangan yang tunduk dan takluk (tidak bebas) dari hukum pengujian, ataukah Perpu ini bebas atau steril dari pengujian konstitusionalitas yang kewenangannya diberikan kepada Mahkamah Konstitusi.

Dalam sejarahnya. Mahkamah Konstitusi yang dibentuk sejak 2003, mahkamah ini berpendapat bahwa Perpu adalah jenis peraturan perundang-undangan yang tunduk dan takluk pada pengujian konstitusionalitas yang kewenangannya ada pada Mahkamah Konstitusi. Setidaknya pada Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 dan Putusan MK No. 145/PUU-VII/2009, mahkamah telah memberikan putusan yang menyatakan bahwa para pemohon tidak mempunyai *legal standing* untuk mengajukan permohonan dan pokok permohonan tidak dipertimbangkan. Sedangkan pada putusan MK ketika menguji Perpu No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan UU No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi kemasyarakatan, mahkamah berpendapat bahwa objek permohonan menjadi tidak ada, kerana Perpu dimaksud telah menjadi non-existensi akibat telah diterima oleh DPRRI untuk dijadikan undang-undang (Husnu A 2017).

Berdasarkan uraian di atas, maka kajian ini akan mengkaji dua permasalahan. Pertama: bagaimana pendapat para pakar tentang kedudukan Perpu sebagai salah satu jenis peraturan

perundang-undangan dan kaitannya dengan pengujian konstitusionalitas suatu peraturan perundang-undangan Kedua: bagaimana implikasi dari penggunaan kewenangan Mahkamah Konstitusi terhadap ketentuan konstitusi yang memberikan kewenangan *political review* pada DPR .

PEMBAHASAN

Perbedaan antara suatu undang-undang dengan peraturan pemerintah pengganti undang-undang adalah dari segi lembaga pembentuknya dan dengan demikian berkenaan dengan aspek formalitasnya. Bilamana suatu undang-undang dibentuk dan harus disetujui bersama antara DPR RI dan Presiden, sedangkan suatu Perpu formalnya adalah peraturan pemerintah yang diterbitkan oleh pemerintah (presiden) dalam hal kegentingan yang memaksa, namun isi atau substansinya sama dengan undang-undang. Isi dan substansi suatu Perpu, dapat memuat suatu norma undang-undang yang baru, menyatakan tidak berlakunya/mencabut suatu norma undang-undang yang sedang berlaku, menggantikan suatu norma undang-undang yang ada dengan norma yang baru. Hanya saja nasib dan perjalanan suatu Perpu dibatasi waktunya yaitu sampai adanya keputusan dari DPRRI. Keputusan yang harus diambil oleh DPRRI ini tidak ditentukan waktunya, apakah selambat-selambatnya 3 bulan atau 12 bulan atau lebih dari itu. Konstitusi hanya menyebutkan harus dilakukan oleh DPRRI pada masa persidangan berikutnya. Konstitusi pun tidak menyebutkan bagaimana bilamana DPR tidak mengambil keputusan dalam persidangan tersebut dan baru diputuskan setelah persidangan berikutnya itu.

Keputusan dari DPR RI ada dua pilihan yaitu DPRRI menerima Perpu tersebut dan dengan demikian terjadi perubahan status dan formalitasnya yaitu dari nomenklatur Perpu berubah menjadi undang-undang. Alternatif kedua adalah adanya penolakan terhadap Perpu, dengan demikian nasib Perpu dimaksud telah selesai, dan dengan demikian Perpu itu haruslah dicabut dengan memperhatikan akibat hukum yang harus diselesaikan.

Pengujian Konstitusionalitas Perpu oleh Mahkamah Konstitusi

Di kalangan akademisi, pembicaraan keberadaan kewenangan pengujian konstitusionalitas sebuah Perpu tidak ditemukan persamaan pendapat, masing-masing mempunyai landasan berpikir dan argumentasi yang berbeda. Keragaman pendapat itu akan dikemukakan dalam paper ini. Ni'matul Huda mengemukakan bahwa konstitusi tidak secara tegas memberikan kewenangan pengujian Perpu kepada Mahkamah Konstitusi, oleh karena itu pengujian Perpu oleh mahkamah dapat dinilai sebagai pelanggaran yang serius atas konstitusi. Kalaulah MK berpendapat seperti itu maka seharusnya pendapat itu disampaikan kepada MPR agar MPR melakukan amandemen terhadap konstitusi dan menambahkan kewenangan itu pada Pasal 24C (Ni'matul H 2010).

Jimly Asshiddiqie (2006) menyatakan bahwa selama produk hukum itu masih berstatus Perpu, dan belum menjadi undang-undang, maka meskipun kedudukannya sederajat dengan undang-undang upaya kontrol hukum (*norm control*) terhadap Perpu itu masih urusan DPR dan belum menjadi urusan Mahkamah Konstitusi. Namun persoalannya adalah apakah Mahkamah Konstitusi harus menunggu Perpu tersebut menjadi undang-undang untuk dapat diuji sedangkan tindakan Presiden yang bersifat sewenang-wenang ternyata menimbulkan korban ketidakadilan yang serius. Oleh karena itu Jimly berpendapat bahwa Perpu itu, nama resminya adalah Peraturan Pemerintah tetapi isinya (materinya) adalah undang-undang yaitu undang-undang dalam erti materiel. Dengan demikian Perpu itu dapat diuji konstitusionalitasnya oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana mestinya (Jimly A. 2006).

Pendapat pakar lainnya yang menolak diujinya Perpu oleh Mahkamah Konstitusi, dikemukakan oleh Ibnu Sina Chandranegara. Ia menyatakan dengan adanya kewenangan MK menguji sebuah Perpu, berarti telah merubah teks konstitusi dan berakibat kekacauan konstitusi serta berpotensi munculnya sengketa kewenangan antara MK dengan DPR. Untuk itu disarankan agar MPR ke depannya untuk melakukan amandemen yang mengatur tentang kewenangan MK dalam pengujian undang-undang dan Perpu (Ibnu Sina C. 2012). Dalam sebuah bukunya, Moh. Mahfud menulis bahwa Perpu memang tidak bisa dimintakan uji materi kepada lembaga judicial

sebab Perpu sebagai hukum darurat hanya dapat diuji melalui *political review* atau *legislative review* di DPR pada masa sidang berikut setelah Perpu itu dikeluarkan. Memberikan hak uji materi Perpu kepada lembaga yudisial merupakan pelanggaran terhadap Pasal 22 Ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 (Mahfud MD 2010).

Dalam salah satu tulisannya, Iskandar Muda justru berpendapat bahwa adanya kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian konstusionalitas sebuah Perpu haruslah diberi penghargaan kerana dengan demikian UUD NRI Tahun 1945 menjadi sebuah konstitusi yang hidup (*living constitution*). Sungguh sangat disayangkan bilamana penetapan Perpu oleh Presiden namun terhadap produk hukum itu tidak ada suatu lembaga negarapun yang berwenang menanganinya. Bagi Iskandar Muda uji konstusionalitas terhadap Perpu termasuk ranah kewenangan MK sejalan dengan filosofi *judicial activism* (*paham yang bersifat aktif*) (Iskandar Muda 2013).

Akil Muchtar menyatakan, MK mempunyai peluang yang cukup terbuka untuk menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang. MK tidak boleh terpaku dengan ketentuan bahwa Perpu hanya bisa diuji melalui *political review* oleh DPRRI kerana MK harus mampu mengikuti perkembangan hukum ketatanegaraan. MK sebagai pengawal konstitusi sekaligus pelindung hak konstusional warga negara seharusnya dapat menguji Perpu. Apalagi saat ini tidak ada lembaga negara yang dapat mengontrol penerbitan Perpu (<http://jakarta45.wordpress.com>. Diakses 2-1- 2019).

Dalam sebuah ertikelnya Riri Nazriyah menyatakan bahwa konstitusi secara eksplisit tidak ada memberikan kewenangan kepada MK untuk menguji Perpu. Walau MK tidak bermaksud melakukan perubahan terhadap konstitusi, namun dengan menyatakan kewenangannya untuk menguji Perpu, maka MK telah menambah kewenangan melalui putusannya. Perubahan konstitusi melalui putusan MK adalah suatu hal yang seringkali terjadi, dan hal ini disebut sebagai *judicial interpretation*. Penafsiran hakim memang dapat berfungsi sebagai metode perubahan konstitusi dalam erti menambah, mengurangi atau memperbaiki makna dalam sebuah teks konstitusi (Riri Nazriyah 2010).

Apabila diperhatikan dari sejumlah pendapat yang dikemukakan di atas, maka dapat dikelompokkan bahwa terdapat pendapat yang dapat dikelompokkan sebagai berikut: Pertama, menyatakan bahwa kewenangan uji konstusionalitas sebuah Perpu haruslah merupakan ketentuan dalam konstitusi, tanpa ada ketentuan secara eksplisit dalam sebuah konstitusi, dapat dinilai sebuah penyimpangan atas konstitusi. Untuk itu disarankan agar diadakan amandemen konstitusi berkenaan dengan hal ini. Kedua, pendapat yang menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji konstusionalitas sebuah Perpu, kerana secara materiel Perpu itu adalah undang-undang, dan kewenangan ini ditujukan untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh Presiden. Walaupun demikian, dari pendapat yang ada itu, penulis berpendapat bahwa perlu ada kajian atau ulasan lanjutan bagaimana kelanjutannya bila Putusan MK itu telah diterbitkan, khususnya yang menyangkut prosedur di DPR.

Putusan MKRI tentang Kewenangan Uji Konstusionalitas Perpu

Pada tahun 2009, Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, tertanggal 21 September 2009. Isi dari pada Perpu ini intinya memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengangkat anggota sementara KPK bilamana terjadi kekosongan keanggotaan pimpinan KPK sehingga pimpinannya kurang dari 3 orang. Terbitnya Perpu ini menimbulkan kontroversi dan menggoncang sistem dan sendi-sendi hukum dan dinilai bertentangan dengan konstitusi dan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Menurut Perhimpunan Advokat Indonesia Pengawal (PAIP) Konstitusi, yang bertindak sebagai pemohon pengujian undang-undang, menilai bahwa Perpu tersebut diterbitkan tidak sesuai dengan prinsip kepastian hukum dan kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan serta

bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang merugikan hak konstitusional para pemohon.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Perpu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU No. 3 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dinyatakan bahwa suatu Perpu itu sebetulnya merupakan suatu peraturan yang materinya haruslah diatur dalam wadah undang-undang tetapi kerana kegentingan yang memaksa konstitusi memberikan hak kepada Presiden untuk menetapkan Perpu dan tidak memberikannya hak itu kepada DPR. Walaupun Perpu ini merupakan hak Presiden, namun bukan berarti tanpa syarat-syarat keadaan obyektif ketika menerbitkannya. Keadaan itu haruslah: a) adanya keperluan yang mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang; b) undang-undang yang diperlukan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau undang-undang itu ada tetapi tidak memadai; c) kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa kerana akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan (Putusan MK 138/2009).

Setiap Perpu, seperti juga sebuah undang-undang, melahirkan norma hukum dan sebagai norma hukum baru akan dapat menimbulkan: a) status hukum baru, b) hubungan hukum baru, dan c) akibat hukum baru. Norma hukum tersebut lahir sejak Perpu disahkan dan nasib dari norma hukum tersebut tergantung kepada persetujuan DPR untuk menerima atau menolak norma hukum Perpu, namun demikian sebelum adanya pendapat DPR untuk menolak atau menyetujui Perpu, norma hukum tersebut adalah sah dan berlaku sebagai undang-undang. Oleh kerana dapat menimbulkan norma hukum yang kekuatan mengikatnya sama dengan undang-undang maka terhadap norma yang terdapat dalam Perpu tersebut Mahkamah dapat menguji apakah bertentangan secara materil dengan UUD 1945, sebelum adanya penolakan atau persetujuan oleh DPR dan setelah adanya persetujuan DPR kerana Perpu tersebut telah menjadi undang-undang (Putusan MK 138/2009).

Dari 9 hakim Mahkamah Konstitusi, terdapat seorang hakim yang menyatakan *concurring opinion* iaitu M. Mahfud MD dan seorang yang menyatakan *dissenting opinion* iaitu Muhammad Alim. Pada awalnya, Mahfud MD (2010) berpendapat bahawa jika diperhatikan original intent, tafsir historik, tafsir gramatik, dan logika hukum seharusnya Perpu tidaklah merupakan objek dari pengujian konstitusionalitas oleh Mahkamah Konstitusi kerana konstitusi hanya memberikan kewenangan menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Memang benar dari sudut isi, Perpu mengatur mater undang-undang. Ertinya isi Perpu itu sebenarnya adalah undang-undang yang dibuat dalam kegentingan yang memaksa yang alasan penerbitannya merupakan alasan subyektif Presiden. Kerana dibuat dalam keadaan genting itulah konstitusi menyatakan bahawa Perpu itu haruslah mendapatkan persetujuan DPR pada masa sidang berikutnya. Dengan demikian, pengujian politik (*political review*) harus dilakukan lebih dulu dan setelah itu barulah dilakukan *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi. Bila mana terdapat pemberian kewenangan kepada suatu lembaga untuk melakukan pengujian terhadap Perpu, maka hal itu diertikan sebagai sebuah perampasan atas hak dan kewenangan konstitusional DPR yang diberikan oleh UUD 1945. Kesamaan level isi antara Perpu dengan undang-undang tidak dapat dijadikan alasan bagi sebuah lembaga apa pun untuk menguji Perpu, apalagi kalau kesamaan itu hanya kerana Perpu diertikan sebagai undang-undang dalam erti materiel.

Namun, Moh. Mahfud MD (2010) juga akhirnya memberikan pendapat yang pada intinya menyetujui diujinya Perpu oleh Mahkamah Konstitusi dengan alasan penafsiran konstitusi iaitu dengan menyatakan akan perlunya penggunaan tafsir sosiologis dan teleologis. Pertimbangannya adalah tidak selamanya sebuah Perpu yang diterbitkan oleh Presiden tidak langsung dibicarakan dan diputus dalam persidangan DPR dalam kesempatan pertama. Bahkan ada kecenderungan DPR mengulur-ulur waktu, sehingga seolah-olah memberikan kesempatan pada Presiden untuk memberlakukan Perpu itu sampai tujuan yang hendak dicapai oleh Presiden telah terpenuhi. Hal ini terjadi pada kasus penerbitan Perpu No. 4 Tahun 2009, yang diterbitkan pada 22 September 2009,

sedangkan masa sidang DPR terdekat setelah keluarnya Perpu dimaksud adalah 1 Oktober sampai dengan 4 Desember 2009. Namun seperti telah menjadi sejarah, pada masa sidang pertama itu, DPR tidak mengambil keputusan apa-apa, baik menerima ataupun menolak. Bagi Mahfud (2010), adalah sesuatu yang berbahaya bilamana DPR mengulur-ulur waktu sedangkan materi Perpu itu mengandung hal-hal yang bertentangan dengan konstitusi (Putusan MK 138/2009). Keadaan yang harus diperhitungkan juga adalah adanya kekuatan politik yang ada di DPR yang sengaja memboikot atau merintang jalannya persidangan DPR, agar DPR tidak bersidang untuk menerima ataupun menolak Perpu itu. Kekuatan ini boleh jadi mempunyai hubungan politik dengan Presiden ataupun tidak mempunyai hubungan politik. Hal yang menjadi sangat genting yang harus diperhitungkan adalah bilamana isi Perpu itu, berisi pembekuan yang melumpuhkan lembaga-lembaga negara yang ada. Oleh karena itu, sesuai dengan prinsip supremasi konstitusi yang berbunyi tidak boleh satu detik pun ada peraturan perundang-undangan yang berpotensi melanggar konstitusi tanpa bisa diluruskan atau diuji melalui pengujian yudisial, akhirnya Moh. Mahfud (2010) menyetujui Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji Perpu (Putusan MK 138/2009).

Pendapat hakim lainnya, Muhammad Alim (2010) menyatakan pendapatnya bahwa MK tidak berwenang untuk melakukan uji konstusionalitas terhadap Perpu kerana ketentuan konstitusi yang jelas-jelas menyatakan bahawa MK berwenang menguji undang-undang. Kehendak Pembentuk UUD iaitu MPR menghendaki bahawa hanya undang-undang sajalah yang dapat diuji oleh MK, bukan Perpu ataupun TAP MPR. Hal ini bisa ditunjukkan dengan adanya Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan yang menempatkan Perpu berada di bawah undang-undang dan kewenangan MPR untuk menguji undang-undang, yang tidak termasuk Perpu. Menurut M. Alim (2010) konstitusi secara sengaja tidak menyebutkan jenis peraturan perundang-undangan Perpu sebagai peraturan yang bisa diuji oleh MK. Hal ini pernah terjadi pada kasus Perpu No. 2 Tahun 2002 yang baru diuji setelah perpu itu menjadi undang-undang. Sebagaimana diketahui UU yang diuji itu adalah UU No. 16 Tahun 2003 tentang Penetapan Perpu No. 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Perpu No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme pada Peristiwa Peledakan di Bom Bali tanggal 12 Oktober 2002 menjadi undang-undang. Selanjutnya M. Alim memberi kesimpulan bahawa Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menentukan Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Kerwenangan yang diberikan oleh yang berdaulat, harus dilaksanakan sesuai dengan UUD tidak boleh menyimpang dari UUD 1945. Kewenangan MK yang tertera dalam pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang hanya sebatas menguji undang-undang terhadap UUD, apabila ditambah dengan menguji Perpu, bererti menyimpang dari UUD.

Akhirnya Muhammad Alim (2010) berpendapat bahawa MK tidak berwenang mengadili permohonan pengujian Perpu. Jika muatan materi Perpu bukan materi muatan yang seharusnya diatur dalam undang-undang atau di luar kewenangan Presiden atau jelas-jelas bertentangan dengan konstitusi misalnya presiden mengeluarkan Perpu yang isinya membubarkan DPR maka MK berwenang mengadili pengujian Perpu kerana bertentangan dengan Pasal 7C UUD 1945, walaupun belum mendapat persetujuan DPR. Namun lain halnya dengan Perpu No. 4 Tahun 2009 isinya masih masih dalam kewenangan Presiden serta tidak bertentangan dengan UUD 1945 maka M. Alim berpendapat MK tidak berwenang mengadili permohonan pengujian Perpu tersebut (Putusan MK 2009)

Dengan pendapatnya ini, Muhammad Alim sebetulnya mempunyai pendapat bahawa Mahkamah Konstitusi memang berwenang untuk menguji sebuah Perpu. Menentukan apakah sebuah Perpu itu bertentangan dengan konstitusi atau tidak bertentangan dengan konstitusi, tentu saja melalui pemeriksaan yang teliti dan dalam oleh Mahkamah Konstitusi. Putusan MK terdiri dari permohonan tidak dapat diterima, permohonan dikabulkan, dan permohonan ditolak. Dalam hal undang-undang yang diuji itu dinilai tidak bertentangan dengan konstitusi, amar putusan mahkamah menyatakan permohonan ditolak. Sebaliknya bilamana Mahkamah Konstitusi menilai bahawa undang-undang itu bertentangan dengan konstitusi, maka Mahkamah menyatakan bahawa permohonan itu dikabulkan (Pasal 56 UU No. 24 Tahun 2003).

Implikasi Pengujian Perpu oleh MKRI terhadap Hak Konstitusional DPR

Dalam bahagian ini penulis akan memulainya dengan menyampaikan pendapat berkenaan dengan *concurring opinion* yang disampaikan oleh seorang hakim konstitusi di atas untuk menjawab bagaimana nasib sebuah Perpu setelah MK melakukan uji formil ataupun uji materiel dan kaitannya dengan hak konstitusional DPR untuk melakukan *political review*.

Pertama, berkenaan dengan frasa bahawa pengujian Perpu oleh lembaga yudisial merupakan “perampasan” atas hak dan kewenangan konstitusional DPR yang diberikan oleh UUD 1945. Hak konstitusional DPR atas sebuah Perpu yang dikatakan sebagai *political review*, wujudnya terbatas pada salah satu dari dua pilihan iaitu menyetujui untuk diberlakukan terus dan hal ini berakibat sebuah Perpu akan berganti baju menjadi sebuah undang-undang. Pilihan kedua adalah menolak Perpu itu dan kerananya daya laku Perpu berhenti sampai di saat penolakan itu, dan kerananya harus dicabut oleh pihak yang mengeluarkan Perpu itu. Alasan DPR menerima atau menyetujui sebuah Perpu, adalah alasan atau pertimbangan politis dan sama sekali bukan pertimbangan apakah Perpu itu konstitusional atau tidak.

Mahkamah Konstitusi mempunyai wewenang untuk melakukan uji formal dan uji materiel atas undang-undang dan Perpu. Hak uji formal mencakup, (a) pengujian atas pelaksanaan tatacara atau prosedur pembentukan undang-undang, baik dalam pembahasan aupun dalam pengambilan keputusan atas rancangan suatu undang-undang menjadi undang-undang, (b) pengujian atas bentuk, format atau struktur undang-undang, (c) pengujian berkenaan dengan keberwenangan lembaga yang mengambil keputusan dalam proses pembentukan undang-undang; dan (d) pengujian atas hal-hal lain yang tidak termasuk pengujian materiel (Jimly A. 2005).

Setiap permohonan pengujian undang-undang yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi dalam permohonannya wajib menguraikan dengan jelas bahawa pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau materi muatan dalam ayat, pasal dan/atau bahagian undang-undang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 53 ayat (3) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi)

Putusan MK dalam pengujian formal, bila permohonan dikabulkan, akan berakibat bahawa undang-undang atau Perpu yang diujikan, formalitasnya dinilai bertentangan dengan konstitusi, dan kerananya dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat (Bahtiar 2015). Hal ini bisa dilihat dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 18/PUU-I/2003 tentang UU No. 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Privinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak jaya, dan Kota Sorong. Putusan MK menyatakan bahawa UU No. 45 Tahun 1999 itu formalitasnya (iaitu pemberlakuan undang-undang ini) bertentangan dengan konstitusi dan kerananya dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat (Hadi Setia T 2007).

Dalam hal penggunaan kewenangan MK atas Perpu merupakan pengujian formalitasnya, dan menghasilkan putusan yang menyatakan bahawa formalitas Perpu dimaksud bertentangan dengan konstitusi dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka pernyataan Hakim MK Moh. Mahfud MD (2010) yang menyatakan MK telah merampas hak konstitusional DPR, ada benarnya. Hal ini kerana dengan demikian DPR tidak lagi dapat mempergunakan hak konstitusionalnya, kerana Perpu yang dimaksud menjadi telah tidak ada.

Berbeda halnya bila MK menguji secara materiel Perpu tersebut. Permohonan pemohon untuk menguji suatu undang-undang atau dalam hal ini Perpu, selalu memohon pengujian untuk ayat, pasal dan/atau bahagian undang-undang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahkan dalam banyak kasus hanya meminta penafsiran dari Mahkamah Konstitusi. Sebagai contoh Putusan Mahkamah Konstitusi No. 30/PUU-XVI/2018 pada 23 Juli 2018 yang menafsirkan Pasal 182 huruf (m) tentang persyaratan menjadi anggota DPD RI di mana Mahkamah menafsirkan bahwa memegang jabatan dalam sebuah partai politik, termasuk jabatan yang dilarang untuk dirangkap dengan jabatan anggota DPD (bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara). Putusan MK ini kemudian telah di tindak lanjuti oleh KPU dengan menerbitkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 26 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPD.

Perpu yang telah melalui pengujian materiel, oleh MK tetaplah sebuah Perpu (yang telah dikonstitusionalkan oleh MK) dan dengan demikian DPR tetap mempunyai hak konstitusional untuk melakukan *political review*, menyetujui atau menolak Perpu dimaksud. Dengan demikian istilah perampasan hak konstitusional itu tidaklah tepat. Terhadap Perpu yang demikian itu, bila diterima oleh DPR, akan menjadi undang-undang yang isinya tidaklah sama dengan Perpu yang awal (asli), tetapi telah disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan seperti yang menjadi Putusan Mahkamah Konstitusi.

Dalam hal MK menggunakan kewenangannya untuk uji formal ataupun materiel terhadap sebuah Perpu, maka dapat dinyatakan bahwa *judicial review* mendahului *political review*. Dalam hal *judicial review* menyangkut uji formal dan putusan MK mengeluarkan putusan bahwa Perpu tersebut bertentangan dengan konstitusi, maka putusan MK ini menganulir hak konstitusional DPR untuk melakukan *political review*. Namun dalam putusan MK berkenaan dengan uji materiel sebuah Perpu, maka bilamana putusan MK hanya menyatakan satu atau beberapa ayat, atau pasal atau bahagian Perpu saja yang bertentangan dengan konstitusi, maka DPR masih tetap dapat melaksanakan hak konstitusionalnya untuk melakukan *political review* atas Perpu itu (yang telah tidak lagi sesuai dengan aslinya). Undang-undang sebagai hasil dari penerimaan DPR atas Perpu (yang sudah tidak asli, kerana adanya Putusan MK) tetap terbuka untuk diajukan permohonan uji materi atasnya. Hal serupa berlaku untuk undang-undang lainnya. Misalnya saja UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah diuji materi sebanyak 24 kali, UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum untuk anggota DPR, DPD, DPRD telah diuji materi sebanyak 24 kali, UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebanyak 11 kali, UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebanyak 11 kali, UU No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana sebanyak 10 kali (Husnu 2017 & Wira 2017). Bahkan suatu undang-undang yang belum 2 tahun, iaitu UU Pemilu No. 7 Tahun 2017 telah diuji sebanyak 21 kali. (Anwar 2019). Pada periode 5 tahun pertama Mahkamah Konstitusi, 2003 – 2008, jumlah undang-undang yang diuji mencapai 69 undang-undang (Bambang 2008). Kekerapan suatu undang-undang itu diuji oleh Mahkamah Konstitusi berkaitan dengan mutu dari undang-undang itu sendiri, dan juga kerana bagaimanapun suatu undang-undang itu merupakan hasil kompromi diantara kekuatan politik yang berkepentingan baik di parlemen atau di luarnya. (Mirza 2009).

Jadual 1. Kewenangan MK Menguji Perpu dan Hak Konstitusional DPR

No.	Hak Uji	Isi Putusan MKRI	Penggunaan Hak Konstitusional DPR
1.	Uji Formal	Dalam hal Putusan MK menyatakan bahawa formalitas Perpu sesuai dengan konstitusi Dalam hal putusan MK menyatakan bahawa formalitas Perpu bertentangan dengan konstitusi	DPR tetap harus menggunakan hak konstitusionalnya untuk menerima Perpu atau menolaknya Hak konstitusional DPR atas Perpu itu menjadi hilang kerana Perpu telah dinyatakan bertentangan dengan konstitusi dan tidak mempunyai kekuatan hukum.
2.	Uji Material	Dalam hal putusan MK menyatakan ayat-ayat Perpu yang dimohonkan, tidak bertentangan dengan konstitusi Dalam hal putusan MK menyatakan ayat-ayat Perpu yang dimohonkan, bertentangan dengan konstitusi dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.	DPR tetap harus menggunakan hak konstitusionalnya (<i>political review</i>) atas Perpu dimaksud (yang masih asli itu) DPR tetap harus menggunakan hak konstitusionalnya (<i>political review</i>) atas Perpu dimaksud (yang sudah mengalami uji materiel oleh MK). Materi Perpu itu menjadi tidak seperti awalnya/aslinya.

Pernyataan dari Moh. Mahfud MD (2010) yang membawanya berpendirian bahawa sangat wajar Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji Perpu dengan dasar sebuah adagium hukum yang menyatakan bahawa tidak boleh satu detik pun ada suatu peraturan perundang-undangan yang berpotensi melanggar konstitusi tanpa bisa diluruskan atau diuji melalui pengujian yudisial, telah dibuktikan oleh Mahkamah Konstitusi itu sendiri. Mengenai Pasal 50 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang berbunyi undang-undang yang dapat dimohonkan untuk diuji adalah undang-undang yang diundangkan setelah perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahawa MK berwenang untuk memeriksa semua undang-undang, termasuk yang telah ada sebelum adanya perubahan konstitusi ini. Putusan MK yang demikian ini, sangatlah tepat. Adalah sangatlah tidak adil dan tidak pantas terdapat dua jenis undang-undang, yang satu berasal dari sejak Indonesia merdeka yang sebagiannya berasal dari hukum penjajahan Belanda (Bagir 2014) sampai saat amendemen konstitusi, tidak dapat diuji oleh MK. Sedangkan jenis undang-undang kedua adalah undang-undang yang diterbitkan setelah amendemen konstitusi, yang dibolehkan untuk diuji oleh Mahkamah Konstitusi. Dengan kalimat lain, sebelum adanya amendemen konstitusi, undang-undang dibiarkan begitu saja walaupun dinilai bertentangan dengan konstitusi, sedang kategori kedua, undang-undang setelah amendemen konstitusi dilarang bertentangan dengan konstitusi (Bambang 2006).

Jadual 2. Perbezaan Kewenangan MK antara UU No. 24 Tahun 2003 dengan Putusan MK

No.	Materi	UU No. 24 Tahun 2003	Putusan MK
1.	Pemberlakuan Undang-Undang	Hanya undang-undang setelah amendemen pertama, Tahun 1999	Berlaku untuk semua undang-undang, tidak terbatas hanya pada undang-undang selepas amendemen pertama Tahun 1999
2.	Alasan	Kewenangan MK tidak mungkin berlaku surut, Termasuk pada UU yang menurut Aturan Peralihan UUD 1945 diberlakukan, yang berasal dari UU masa penjajahan Belanda	Dalam negara hukum, adalah bertentangan prinsip-prinsip konstitusi bila terdapat dua jenis undang-undang: (1) yang bebas dari uji konstitusionalitas dan (2) yang tunduk pada uji konstitusionalitas. UU masa lalu, termasuk dari masa penjajahan Belanda, masa rezim otoriter baik orde lama ataupun orde baru Prinsip: Tidak boleh satu detik pun ada peraturan perundang-undangan yang berpotensi melanggar konstitusi tanpa bisa diluruskan atau diuji melalui pengujian yudisial.

Dalam beberapa kasus pengujian Perpu terdapat dua kategori putusan MK: iaitu pertama, putusan yang menyatakan bahawa pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan dan pokok permohonan tidak diperiksa sehingga putusannya tidak diterima (Putusan MK 2009). Kedua, putusan tidak diterima kerana objek permohonan telah tidak ada walaupun dalam pemeriksaan telah dimulai dengan pemeriksaan pokok permohonan. Hal ini terjadi kerana ketika pemeriksaan atas pokok perkara berlangsung, DPR telah memberikan persetujuan atas Perpu yang diajukan oleh Presiden, sehingga Perpu dimaksud telah berubah menjadi undang-undang.

Ketika Mahkamah Konstitusi memutuskan bahawa pengujian atas Perpu merupakan kewenangan dari Mahkamah Konstitusi, mempergunakan alasan antara lain bahawa Perpu itu adalah jenis peraturan perundang-undangan yang tunduk dan takluk pada pengujian konstitusionalitas yang kewenangannya ada pada Mahkamah Konstitusi. Setidaknya pada Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 dan Putusan MK No. 145/PUU-VII/2009, mahkamah telah memberikan putusan yang menyatakan bahawa para pemohon tidak mempunyai *legal standing* untuk mengajukan permohonan dan pokok permohonan tidak dipertimbangkan. Sedangkan pada putusan MK ketika menguji Perpu No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan UU No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan, mahkamah berpendapat bahawa objek permohonan menjadi tidak ada, kerana Perpu dimaksud telah menjadi non-existensi akibat telah diterima oleh DPRRI dan dengan demikian Perpu itu berubah menjadi undang-undang (Husnu 2017). Putusan Mahkamah Konstitusi di atas, yang menyatakan bahawa objek permohonan menjadi tidak ada, sehingga permohonan tidak diterima, menurut hemat penulis, kuranglah tepat. Terlebih lagi, dengan menyatakan bahawa bila pemohon tetap hendak mengajukan pengujian atas undang-undang itu, haruslah dibuat permohonan yang baru. Hal ini kerana pada alasan utama Mahkamah Konstitusi menyatakan berwenang melakukan pengujian atas Perpu mengingat bahawa suatu Perpu itu secara materielnya adalah sebuah undang-undang, hanya saja formilnya dia adalah Peraturan Pemerintah. Alasan lainnya, mahkamah berpendapat bahawa tidak boleh sedetik pun ada peraturan yang dibiarkan begitu saja tanpa ada peluang menguji aspek konstitusionalitasnya. Berdasarkan hal ini, Mahkamah Konstitusi lebih tepat untuk berpendapat bahawa dengan telah diterimanya Perpu oleh DPR dan dengan demikian Perpu itu telah berubah menjadi undang-undang, maka dipersilakan kepada pemohon untuk tetap meneruskan ataupun tidak melanjutkan pengujian atas peraturan dimaksud. Pengujian formal atas Perpu dimaksud memang sudah tidak bisa dilanjutkan, namun pengujian materiel atas isi dari peraturan (yang telah berubah menjadi undang-undang) masih dapat dilanjutkan.

KESIMPULAN

Dari huraian di atas, maka dapat disimpulkan bahawa Mahkamah Konstitusi telah melakukan penafsiran atas teks konstitusi, untuk selalu menghidupkan konstitusi, yang kemudian akibatnya adalah terjadinya penambahan atau perubahan teks konstitusi. Pada teks konstitusi dirumuskan secara jelas bahawa Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar, namun dengan penafsirannya, sebagai pengawal konstitusi dan sebagai interpreter konstitusi, bertaambahlah kewenangan Mahkamah Konstitusi, iaitu juga berwenang menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu). Dalam konstitusi disebutkan bahawa sebuah Perpu harus diserahkan kepada DPR untuk dilakukan *political review*, dalam bentuk penerimaan atas perpu ataupun penolakan atas Perpu.

Akibat penafsiran Mahkamah Konstitusi, dapat mengakibatkan pelaksanaan *political review* oleh DPR menjadi terhapus sama sekali dalam hal Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan dalam rangka uji formal. Sedangkan dalam permohonan uji materiel, dalam hal mahkamah Konstitusi mengabulkan suatu ayat, atau suatu pasal, maka *political review* yang menjadi hak DPR, tidak lagi atas Perpu yang asli tetapi telah berubah menjadi *political review* atas Perpu yang telah diuji materi oleh Mahkamah Konstitusi.

RUJUKAN

- Anwar Usman. 2019. *UU Pemilu Terbanyak Dimohonkan Uji Materi di Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Harian Media Indonesia
- Bagir Manan & Susi Dwi Harijanti. 2014. *Memahami Konstitusi, Makna dan Aktualisasi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Bambang Sutiyo. 2006. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Bambang Sutiyo. 2008. Putusan Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya Terhadap Pencari Keadilan. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 15(3), page 364.
- Bahtiar. 2015. *Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi pada Pengujian UU terhadap UUD*. Jakarta: Raih Asa Sukses.
- Hadi Setia Tunggal (ed.). 2007. *Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Otonomi Khusus Papua dan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 18/PUU-I/2003 tentang Pemekaran Provinsi Papua*. Jakarta: Harvarindo.
- Husnu Abadi & Efendi Ibnu Susilo. 2017. Kajian atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2017 dan Dampaknya pada Kebebasan Berasosiasi. *Seminar Malaysia-Indonesia*. Desember 2017. Bangi: Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Husnu Abadi & Wira Atma Hajri. 2017. *Pemuatan Norma hukum, yang Telah Dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: Deepublish
- Ibnu Sina Chandranegaqra. 2012. Pengujian Perppu terkait Sengketa Kewenangan Konstitusional Antar Lembaga Negara: Kajian Atas Putusan MK Nomor: 138/PUU-VII/2009. *Jurnal Yudisial* 5(1), 14
- Iskandar Muda. 2013. Pro Kontra dan Prospektif Kewenangan Uji Konstitusionalitas Perpu. *Jurnal Konstitusi* 10(1), page 83
- Jimly Asshiddiqie. 2006. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Pers.
- Jimly Asshiddiqie. 2005. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Yarsif Waatampone.
- Mirza Satria Buana. 2009. Politik Hukum Undang-undang Pemilihan Presiden 2009. *Jurnal Hukum, Ius Quia Iustum* 16(2), page 243
- Moh. Mahfud MD. 2010. *Perdebatan Hukum Tata Negara, Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Ni'matul Huda. 2010. Pengujian Perpu oleh Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi* 7(5), page 90.
- Riri Nazriyah. 2010. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 17(3), page 403.
- Wira Atma Hajri & Rahdiansyah. 2017. Menghidupkan Undang-Undang Dasar 1945 tanpa Amandemen. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 24(4), page 569.
- <http://jakarta45.wordpress.com>. Diakses 2-1- 2019.

M. Husnu Abadi (Ph.D)

Pensyarah

Fakultas Hukum UIR dan Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana UIR

Jln. Kaharuddin Nasution NO. 113 Pekanbaru-Riau- Indonesia

Email: mhdhusnu@law.uir.ac.id

Abdullah Sulaiman (Ph.D)

Pensyarah

Fakultas Hukum UIR dan Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana UIR

Jln. Kaharuddin Nasution NO. 113 Pekanbaru-Riau- Indonesia

Email: abduhlsulaiman@law.uir.ac.id

Wira Atma Hajri, M.H.

Pensyarah

Fakultas Hukum UIR

Jln. Kaharuddin Nasution NO. 113 Pekanbaru-Riau- Indonesia

Email: w.a.hajri@law.uir.ac.id

Submitted: 15 October 2018

Accepted: 29 January 2019