

# JURNAL CITA HUKUM



- Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Perundang-undangan Pemerintahan Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah  
*Asmawi*
- Pertanggungjawaban Penggunaan Hak Prerogatif Presiden Di Bidang Yudikatif Dalam Menjamin Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman  
*Bachtiar Baital*
- Praktik Pengawasan Etika DPR-RI  
*Nur Habibi*
- Fungsi Falsafah Negara Dalam Penerapan Konsep Negara Hukum  
*Ibnu Sina Chandranegara*
- THE GPH-M.I.L.F. Agreement: Human Rights Provisions and Possible Overlaps  
*Fajri Matahati Muhammadin*
- Penguatan Fungsi Pengawasan DPR Melalui Perubahan Undang-Undang No. 10 Tahun 1954 tentang Hak Angket  
*Fitria*
- Kerangka Cita Hukum (Recht Idee) Bangsa Sebagai Dasar Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)  
*Dedy Nursamsi*
- Kedaulatan Rakyat dan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konteks Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945  
*Sodikin*

Jurnal

# CITA HUKUM

**VOL. II NO. 1 JUNI 2014**

Diterbitkan oleh Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta bekerjasama dengan Pusat Studi Konstitusi dan Legislasi Nasional (POSKO-LEGNAS) UIN Jakarta. Jurnal Cita Hukum mengkhususkan diri dalam pengkajian Hukum Indonesia dan terbit dua kali dalam satu tahun di setiap bulan Juni dan Desember.

## **Redaktur Ahli**

Muhammad Atho Mudzhar (UIN Syarif Hidayatullah Jakarta)  
Muhammad Amin Suma (UIN Syarif Hidayatullah Jakarta)  
Salman Maggalatung (UIN Syarif Hidayatullah Jakarta)  
Ahmad Hidayat Buang (University Malaya Malaysia)  
Nadirsyah Hosen (Wollongong University Australia)  
JM Muslimin (UIN Syarif Hidayatullah Jakarta)  
Stephen Koos (Munche University Germany)  
Abdullah Sulaiman (Universitas Trisakti)  
Jimly Asshiddiqie (Universitas Indonesia)  
Muhammad Munir (IIU Islamabad Pakistan)  
Tim Lindsey (Melbourne University Australia)  
Raihanah Azahari (University Malaya Malaysia)  
Jaih Mubarak (UIN Sunan Gunung Djati Bandung)  
Djawahir Hejazziy (UIN Syarif Hidayatullah Jakarta)

## **Editor in Chief**

Nur Rohim Yunus

## **Managing Editor**

Muhammad Ishar Helmi

## **Editors**

Fitria

Indra Rahmatullah

Mara Sutan Rambe

## **Asisten to The Editors**

Erwin Hikmatiar

---

## **Alamat Redaksi**

Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta

Jl. Ir. H. Juanda 95 Ciputat Jakarta 15412

Telp. (62-21) 74711537, Faks. (62-21) 7491821

Website: [www.fsh-uinjkt.net](http://www.fsh-uinjkt.net), E-mail: [jurnal.citahukum@uinjkt.ac.id](mailto:jurnal.citahukum@uinjkt.ac.id)

Permalink: <http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/citahukum>

Jurnal

# **CITA HUKUM**

Menyambut baik kontribusi dari para ilmuwan, sarjana, profesional, dan peneliti dalam disiplin ilmu hukum untuk dipublikasi dan disebarluaskan setelah melalui mekanisme seleksi naskah, telaah mitra bebestari, dan proses penyuntingan yang ketat.

## DAFTAR ISI

- 1** Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Perundang-undangan-Pemerintahan Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah;  
*Asmawi*
- 19** Pertanggungjawaban Penggunaan Hak Prerogatif Presiden Di Bidang-Yudikatif Dalam Menjamin Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman;  
*Bachtiar Baital*
- 39** Praktik Pengawasan Etika DPR-RI Indonesia;  
*Nur Habibi*
- 53** Fungsi Falsafah Negara Dalam Penerapan Konsep Negara Hukum;  
*Ibnu Sina Chandranegara*
- 67** THE GPH-M.I.L.F. Agreement: Human Rights Provisions and Possible Overlaps  
*Fajri Matahati Muhammadin*
- 79** Penguatan Fungsi Pengawasan DPR Melalui Perubahan Undang-Undang No. 10 Tahun 1954 tentang Hak Angket;  
*Fitria*
- 89** Kerangka Cita Hukum (*Recht Idee*) Bangsa Sebagai Dasar Kewenangan-Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu);  
*Dedy Nursamsi*
- 101** Kedaulatan Rakyat dan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konteks Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945  
*Sodikin*

**117** Kontroversi Pembentukan Perppu No. 1 Tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi Dalam Ranah Kegentingan Yang Memaksa;  
*Nur Rohim*

**133** Perkembangan Kewenangan Mengubah Undang-Undang Dasar-Di Indonesia;  
*Jajang Indra Fadila*

**147** Pengujian Undang-Undang Ratifikasi Perjanjian Asean *Charter* Oleh Mahkamah Konstitusi;  
*Afidatussolihat*

**163** Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Bikameral-Di Indonesia;  
*Miki Pirmansyah*

# Kontroversi Pembentukan Perppu Nomor 1 tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi Dalam Ranah Kegentingan Yang Memaksa\*

Nur Rohim

Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta

Jl. Ir. H. Juanda No.95 Ciputat Jakarta

E-mail: [nurroyun@yahoo.com](mailto:nurroyun@yahoo.com)

**Abstract:** *The Controversy of Perppu Formation No. 1 in 2013 on the Constitutional Court in The Realm Emergency Force.* The Placement of Government Regulation in Lieu of Law in the hierarchy of laws and regulations has the fluctuated time. This is an evident from the history of legislation in Indonesia, which puts Perppu on one side are on equal footing the law. The position change is caused due Perppu materially the same as the Act, and there are not formally Perppu Act but closer to the bill that implemented the Act because like the precarious conditions that force. The controversy also sparked debate later, whether the Court has the right to test Perppu or not, was the Parliament also has the authority to accept or reject the nearest Perppu during the trial. As for Perppu No. 1 of 2013 on the Constitutional Court established by the President to rescue the Court assessed by some not qualified in the realm crunch that forced, and even tended to be unconstitutional. However, some others assess in contrary has Perppu urgency to restore the name of the state agency that became the guardian of the constitution.

**Keywords:** Perppu, the Realm Emergency Force, Constitutional Court.

**Abstrak:** *Kontroversi Pembentukan Perppu No. 1 Tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi Dalam Ranah Kegentingan Yang Memaksa.* Penempatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam hierarki peraturan perundang-undangan dari masa ke masa bersifat fluktuatif. Terlihat dari sejarah peraturan perundang-undangan yang menempatkan Perppu di satu sisi berada setara dengan undang-undang dan di sisi lain berada di bawah undang-undang. Hal ini disebabkan karena secara materiil Perppu sama dengan undang-undang, dan secara formil Perppu bukanlah undang-undang, tetapi lebih dekat kepada RUU yang dilaksanakan laksana undang-undang karena kondisi genting yang memaksa. Perdebatan yang muncul, apakah MK berhak menguji Perppu atau tidak, sedang DPR juga memiliki kewenangan untuk menerima atau menolak Perppu pada masa sidang terdekat. Begitu pula halnya Perppu No. 1 tahun 2013 tentang MK yang dibentuk oleh Presiden guna penyelamatan MK dinilai oleh tidak memenuhi syarat dalam ranah kegentingan yang memaksa, bahkan cenderung inkonstitusional. Akan tetapi sebagian menilai sebaliknya, Perppu ini memiliki urgensitas guna memulihkan nama lembaga negara yang menjadi pengawal konstitusi ini.

**Kata Kunci:** Perppu, Kegentingan yang Memaksa, Mahkamah Konstitusi

DOI: [10.15408/jch.v1i1.1454](https://doi.org/10.15408/jch.v1i1.1454)

---

\* Naskah diterima: 20 Januari 2014, direvisi: 25 Februari 2014, disetujui untuk terbit: 02 Juni 2014.  
Permalink: <https://www.academia.edu/11155449>

## Pendahuluan

Kiprah dan sepak terjang KPK akhir-akhir ini mengundang decak kagum. Apalagi pasca penangkapan ketua Mahkamah Konstitusi (MK) terkait tindak pidana korupsi<sup>1</sup> (suap) yang melibatkan Gubernur Banten, Ratu Atut Chosiah dan dinastinya.<sup>2</sup> KPK panen pujian, sebaliknya, MK panen cibiran dan hujatan. Ibarat pepatah “panas setahun dihapus hujan sehari,” begitulah kondisi MK saat ini. Wibawa dan kredibilitas yang dibangun sekian lama, akhirnya hancur akibat ketamakan oknum hakimnya sendiri.

Polemik status Akil Mochtar yang menjadi tersangka KPK menjadi bola panas. Isu ini kemudian menggiring Presiden untuk segera mengambil sikap. Presiden berada di tengah-tengah arus aspirasi publik yang menuntut adanya keputusan yang bersifat konkrit dan segera. Antara reaksi kekecewaan publik, suara-suara yang menghendaki MK dibubarkan, hingga kalangan aktivis anti korupsi dan pengamat konstitusi yang tetap teguh mendorong penguatan MK kedepan, terlepas dari kasus yang menimpa Akil Mochtar.

Merespon reaksi tersebut, pada tanggal 5 Oktober 2013, Presiden mengundang beberapa ketua lembaga negara berkumpul dan mendiskusikan strategi “penyelamatan MK.” Sinyal adanya “situasi darurat” mendorong Presiden segera mengambil sikap yaitu dengan memberikan keputusan untuk mengajukan PERPPU<sup>3</sup> penyelamatan MK sebagai tanggungjawab konstitusionalnya selaku pemegang

---

<sup>1</sup>Pengertian korupsi menurut *Gunnar Myrdal* dalam bukunya yang berjudul *Asian Drama, Volume II* adalah: “To include not only all forms of improper or selfish exercise of power and influence attached to a public office or the special position one occupies in the public life but also the activity of the bribers.” “Korupsi meliputi kegiatan-kegiatan yang tidak patut yang berkaitan dengan kekuasaan, aktivitas-aktivitas pemerintahan, atau usaha-usaha tertentu untuk memperoleh kedudukan secara tidak patut, serta kegiatan lainnya seperti penyalogokan.” [Lihat: Gunnar Myrdal, *Asian Drama Volume II*, (New York: Pantheon, 1968), h. 973].

<sup>2</sup> Dari perkembangan pemeriksaan penyidik KPK atas kasus yang melibatkan Atut dan Ketua MK (nonaktif) Akil Mochtar didapati, upaya Akil minta uang kepada sejumlah pihak yang beperkara dalam sengketa pilkada di MK sangat vulgar dan tidak malu-malu. Akil diduga menawar agar besaran uang suap sesuai dengan keinginannya. Dia pun tak segan menolak tawaran nilai uang yang diberikan pemberi suap sambil menyebutkan angka yang dimintanya. Dari penelusuran *Kompas*, cara Akil menawar nilai uang suap juga menggunakan kode-kode tertentu. Misalnya, uang suap diistilahkan dengan emas, sementara jumlahnya disamakan dengan satuan ukuran berat ton. Saat minta uang suap Rp 3 miliar, ia akan meminta 3 ton emas. KPK memiliki bukti tawar-menawar yang terjadi dalam pembicaraan Akil dengan pihak yang berperkara dalam sengketa pilkada di MK. Saat pihak yang berperkara menawarkan 2,5 ton emas, Akil tak segan bertahan dengan “harga” 3 ton emas. Mantan politikus Partai Golkar ini pun berani menolak membantu penanganan perkara sengketa pilkada di MK jika penawaran pihak yang ingin dibantu tak sesuai. [Lihat: <http://nasional.kompas.com/read/2013/10/19/0757148/Kasus.Atut.Mengungkap.Ironi>].

<sup>3</sup>Istilah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) menurut beberapa ahli hukum perlu diganti menjadi Peraturan Pemerintah Laksana Undang-Undang (PPLU) karena secara esensial Perppu adalah suatu Peraturan Pemerintah yang (berfungsi) menggantikan undang-undang dalam suatu kondisi ketatanegaraan yang abnormal seperti adanya suatu kegentingan yang memaksa; selain Perppu tidak selalu berfungsi mengganti undang-undang, tetapi seringkali Perppu hanya mengubah (menambah atau mengurangi) norma-norma hukum dalam suatu undang-undang, bahkan Perppu juga seringkali muncul dengan norma hukum yang baru sama sekali yang sebelumnya belum pernah tercantum dalam peraturan perundang-undangan. [Lihat: Reza Fikri Febriansyah, Eksistensi dan Prospek Pengaturan Perppu Dalam Sistem Norma Hukum Negara Republik Indonesia, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/75-eksistensi-dan-prospek-pengaturan-perppu-dalam-sistem-norma-hukum-negara-republik-indonesia.html>]

kekuasaan pemerintahan negara. Walaupun akhirnya keputusan ini menuai kritik berbuah polemik dari berbagai kalangan.

Beberapa pengamat tata negara, termasuk sejumlah mantan hakim konstitusi dan hakim konstitusi yang sedang menjabat memberikan respon beragam. Ada yang menyetujui, dengan pertimbangan PERPPU dibutuhkan untuk menyelamatkan MK. Namun ada pula yang menolak penerbitan PERPPU, dengan alasan mengintervensi independensi kekuasaan kehakiman yang seharusnya mandiri. Selain alasan ekstrim lainnya, PERPPU tersebut akan “mengebiri” MK. Dalam hal ini mantan Ketua MK Jimly Ashididqie dan sejumlah hakim MK lainnya berada dalam barisan penentang PERPPU ini.<sup>4</sup> Oleh karenanya penulis tertarik untuk membahas kedudukan PERPPU No. 1 tahun 2013 ini dengan judul “Kontroversi Pembentukan Perppu No. 1 Tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi dalam ranah kepentingan yang memaksa”.

### **Perppu Dalam Perspektif Historis**

Pengaturan mengenai eksistensi Perppu dalam konstitusi Republik Indonesia merupakan salah satu substansi yang tidak ikut diubah dalam proses amendemen Undang-Undang Dasar, sehingga eksistensi Perppu sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia secara esensial selalu diakui baik berdasarkan Pasal 22 UUD 1945, Pasal 139 ayat (1) Konstitusi RIS Tahun 1950, Pasal 96 ayat (1) UUDS 1950, maupun Pasal 22 UUDNRI Tahun 1945 hasil amendemen, meskipun tiap-tiap konstitusi tersebut pada masa berlakunya mengatur hal tersebut dalam rumusan yang berbeda.

Dengan demikian, dapat diasumsikan bahwa eksistensi Perppu dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia masih diperlukan dan tidak memerlukan perubahan apapun dari segi esensinya sebagai salah satu konsekuensi logis dianutnya sistem presidensiil dalam pemerintahan Negara Republik Indonesia. Namun, penempatan Perppu dalam hierarki peraturan perundang-undangan dari masa ke masa bersifat fluktuatif.

Sejak lahirnya negara Republik Indonesia dengan Proklamasi kemerdekaannya sampai berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat, Undang-Undang Dasar Sementara 1950, Undang-Undang Dasar 1945, dan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 masalah hierarki perundang-undangan tidak pernah diatur secara tegas.<sup>5</sup> Hierarki peraturan perundang-undangan mulai dikenal sejak dibentuknya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 yaitu Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat yang ditetapkan pada tanggal 2 Februari 1950.<sup>6</sup> Dalam perkembangannya, pengaturan mengenai hierarki perundang-undangan diatur berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata

---

<sup>4</sup> Perppu tersebut dinilai mantan Ketua MK Jimly Ashididqie inkonstitusional. Bahkan Perppu tersebut justru dapat mengebiri Mahkamah Konstitusi (MK). Menurut Jimly, kasus yang menimpa Akil adalah masalah personal, tidak ada hubungannya dengan kelembagaan MK. Karena itu, penyelesaian masalah ini pemerintah harus melihat secara jelas masalah pribadi dan lembaga. [Lihat: <http://news.detik.com/read/2013/10/07/064948/2379410/10/?nd772204topnews>].

<sup>5</sup>Jimly Ashididqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Edisi ke-1, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007), h. 69.

<sup>6</sup>Jimly Ashididqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, h. 70



Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, hingga akhirnya diatur dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sejarah penempatan Perppu dalam hierarki perundang-undangan secara lebih rinci dapat dilihat dalam tabel berikut ini:<sup>7</sup>

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 yaitu Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat yang ditetapkan pada tanggal 2 Februari 1950	Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia	Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan	Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
<p>Pasal 1</p> <p>Jenis peraturan-peraturan Pemerintah Pusat ialah: Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri.</p>	<p>Lampiran II</p> <p>1. BENTUK-BENTUK PERATURAN PERUNDANGAN</p> <p>Bentuk-bentuk Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 ialah sebagai berikut:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945,</li> <li>• Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,</li> <li>• Peraturan Pemerintah,</li> <li>• Keputusan Presiden</li> </ul> <p>Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya seperti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Peraturan Menteri,</li> <li>• Instruksi Menteri,</li> <li>• dan lain-lainnya.</li> </ul>	<p>Pasal 2</p> <p>Tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya.</p> <p>Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Undang-Undang Dasar 1945;</li> <li>2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;</li> <li>3. Undang-Undang;</li> <li>4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;</li> <li>5. Peraturan Pemerintah;</li> <li>6. Keputusan Presiden;</li> <li>7. Peraturan Daerah.</li> </ol>	<p>Pasal 7</p> <p>(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;</li> <li>2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;</li> <li>3. Peraturan Pemerintah;</li> <li>4. Peraturan Presiden;</li> <li>5. Peraturan Daerah.</li> </ol>

Berdasarkan tabel di atas, terlihat jelas bahwa Perppu merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang selalu terletak di bawah Undang-Undang Dasar dan di atas Peraturan Pemerintah dan jenis peraturan perundang-undangan lainnya. Jika dibandingkan dengan undang-undang, Perppu kedudukannya sejajar dengan undang-undang, kecuali pada masa berlakunya Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan dimana kedudukan Perppu berada di bawah undang-undang.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Soimin, *Pembentukan Peturan Perundang-undangan Negara di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2010), h.56

<sup>8</sup> Dalam lintasan sejarah peraturan perundang-undangan di Indonesia, situs [www.legalitas.org](http://www.legalitas.org) yang dikelola oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, setidaknya mencatat bahwa terdapat 22 (dua puluh dua) Perppu sejak Perppu Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 (LN Nom. 160 Tahun 1957) dan Penetapan Keadaan Bahaya, sedangkan menurut dokumentasi Pusat Informasi Hukum

Dengan mengacu pada Pasal 22 UUD NRI 1945 maka dapat dipahami bahwa Perppu memiliki fungsi, materi muatan, dan hierarki yang sama dengan undang-undang, meskipun proses pembentukan di antara keduanya berbeda.

Pasal 29 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur bahwa "Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah, dan rancangan peraturan presiden diatur dengan Peraturan Presiden".

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, saat ini telah berlaku Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.

Dalam BAB V Perpres tersebut (Pasal 36, Pasal 37, dan Pasal 38) ditegaskan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden memerintahkan penyusunan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Tugas penyusunan itu dibebankan kepada menteri yang tugas dan tanggungjawabnya meliputi materi yang akan diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut. Menteri yang ditugaskan berkoordinasi dengan Menteri dan menteri/pimpinan lembaga terkait.

Setelah Perppu ditetapkan oleh Presiden, menteri yang ditugaskan dibebankan pula tugas untuk menyusun Rancangan Undang-Undang (RUU) mengenai penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang nantinya akan disampaikan kepada DPR sesuai dengan Pasal 25 dan Pasal 26 Perpres ini.

Dengan mengacu pada Pasal 25 dan Pasal 26 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden maka eksistensi suatu Perppu tergantung pada ada atau tidaknya persetujuan DPR terhadap pembentukan Perppu tersebut.

### **Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)**

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. Perppu dikonsepsikan sebagai suatu peraturan yang dari segi isinya seharusnya ditetapkan dalam bentuk undang-undang, tetapi karena keadaan kegentingan memaksa ditetapkan dalam bentuk peraturan pemerintah.<sup>9</sup>

Landasan Yuridis Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPPU) disebutkan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945: "*Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.*" Jika mengacu pada rumusan ini maka jelaslah bahwa sejatinya Perppu merupakan suatu peraturan pemerintah, namun berfungsi sebagai undang-undang. Dengan

---

Indonesia yang dikelola oleh Mahkamah Konstitusi RI ([www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id)) terdapat 35 (tiga puluh lima) Perppu sejak Perppu Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 (LN Nom. 160 Tahun 1957) dan Penetapan Keadaan Bahaya.

<sup>9</sup>Jimly Ashididqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, h. 3.

demikian Perppu merupakan salah satu instrumen hukum yang dapat ditetapkan oleh Presiden tanpa memerlukan keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Peran DPR dalam konteks Perppu baru terlihat pada Pasal 22 ayat (2) dan ayat (3) UUDNRI 1945 yang menegaskan bahwa “peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikut” dan “jika tidak mendapatkan persetujuan maka peraturan pemerintah itu harus dicabut”.

Berbeda dengan Undang-Undang, masa berlakunya Perppu sangat singkat yakni sampai dengan persidangan DPR yang terdekat dengan tanggal penetapan Perppu tersebut. Setelah itu, diperlukan ketegasan sikap dari DPR apakah akan menyetujui atau tidak menyetujui Perppu tersebut. Pengajuan Perppu ke DPR dilakukan dalam bentuk pengajuan rancangan undang-undang tentang penetapan perppu tersebut menjadi undang-undang. Dalam hal DPR menyetujui perppu tersebut maka rancangan undang-undang tentang penetapan perppu tersebut menjadi undang-undang disahkan menjadi Undang-Undang, sedangkan jika Perppu itu ditolak oleh DPR maka Perppu tersebut tidak berlaku dan Presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang pencabutan Perppu tersebut yang dapat mengatur pula segala akibat dari penolakan tersebut.

Adapun penetapan Perppu yang dilakukan oleh Presiden juga tertulis dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12 Tahun 2011) yang berbunyi: *“Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.”*

Letak/kedudukan PERPPU dalam peraturan perundang-undangan tertulis dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:<sup>10</sup> a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Sedang kriteria dikeluarkannya Perppu oleh presiden menurut Bagir Manan yaitu; dikeluarkan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa; tidak mengatur mengenai hal-hal yang diatur dalam UUD; tidak mengatur mengenai keberadaan dan tugas wewenang lembaga negara, dan juga tidak boleh ada perppu yang dapat menunda dan menghapuskan kewenangan lembaga negara; hanya boleh mengatur ketentuan undang-undang yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan.<sup>11</sup>

Kriteria ini menjadikan Perppu baru ada atau diadakan oleh pemerintah ketika keadaan memang membutuhkan untuk diadakannya suatu peraturan perundangan yang menentukan tentang keadaan itu dengan segera sebagai landasan hukumnya untuk bertindak, seperti Perppu Terorisme sebelum diundangkan menjadi UU dalam menangani kejahatan dalam terorisme di Indonesia.

---

<sup>10</sup> Lihat: Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>11</sup> Bagir Manan dan Kuntana Bagnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumi, 1997), h.151.

### **Kedudukan Perppu dihadapan Undang-Undang**

Dalam sistem norma hukum negara Republik Indonesia, norma-norma hukum yang berlaku berada dalam suatu sistem yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, sekaligus berkelompok-kelompok, dimana suatu norma itu selalu berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar negara (*Staatsfundamentalnorn*) Republik Indonesia yaitu Pancasila.<sup>12</sup>

Sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, Perppu juga harus bersumber pada Pancasila dan UUD NRI 1945<sup>13</sup> sebagai sumber dari segala sumber hukum negara dan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan serta selayaknya juga dapat menjadi sumber hukum peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Berdasarkan konsep bahwa Perppu merupakan suatu peraturan yang dari segi isinya seharusnya ditetapkan dalam bentuk undang-undang, tetapi karena keadaan kegentingan memaksa ditetapkan dalam bentuk peraturan pemerintah maka kedudukan Perppu yang paling rasional dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah sejajar dengan undang-undang.

Dapat pula dikatakan bahwa Perppu berada pada posisi di bawah UU dan terkadang pula berada pada kedudukan sejajar. Dalam buku yang berjudul Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya, Maria Farida menjelaskan bahwa PERPPU mempunyai hierarki setingkat dengan UU. Akan tetapi menurut Maria, PERPPU ini kadang-kadang dikatakan tidak sama dengan UU karena belum disetujui oleh DPR.<sup>14</sup>

Maria Farida juga mengatakan dalam aturan Undang-Undang selalu dibentuk oleh Presiden dengan persetujuan DPR, dan dalam keadaan normal, atau menurut Perubahan UUD 1945 dibentuk oleh DPR dan disetujui bersama oleh DPR dan Presiden, serta disahkan oleh Presiden, sedangkan PERPPU dibentuk oleh Presiden tanpa persetujuan DPR karena adanya "suatu hal ihwal kegentingan yang memaksa."<sup>15</sup>

Dari penjelasan Maria di atas dapat disimpulkan bahwa sebenarnya UU dan PERPPU dalam hierarki peraturan perundang-undangan memang memiliki

<sup>12</sup> Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan (Buku 1)*, Edisi Revisi, (Jakarta: Penerbit Kanisius, 2007), h. 57.

<sup>13</sup> Pasal 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara dan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan. Dalam Penjelasan, penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, sedangkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hukum dasar negara merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar.

<sup>14</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan; Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), h. 96.

<sup>15</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, h. 80.

kedudukan yang sama, hanya saja keduanya dibentuk dalam keadaan yang berbeda. UU dibentuk oleh Presiden dalam keadaan normal dengan persetujuan DPR, sedangkan PERPPU dibentuk oleh Presiden dalam keadaan genting yang memaksa tanpa persetujuan DPR. Kondisi inilah yang kemudian membuat kedudukan PERPPU yang dibentuk tanpa persetujuan DPR kadang-kadang dianggap memiliki kedudukan di bawah UU.

Maria juga menjelaskan bahwa jangka waktu PERPPU terbatas (sementara), sebab secepat mungkin harus dimintakan persetujuan pada DPR, yaitu pada persidangan berikutnya. Apabila PERPPU itu disetujui oleh DPR, akan dijadikan UU. Sedangkan, apabila PERPPU tidak disetujui oleh DPR, akan dicabut. Karena itu, hierarkinya adalah setingkat/sama dengan undang-undang, sehingga fungsi maupun materi muatan PERPPU adalah sama dengan fungsi maupun materi muatan undang-undang.<sup>16</sup> Jadi, saat suatu PERPPU telah disetujui oleh DPR dan dijadikan UU, saat itulah biasanya PERPPU dipandang memiliki kedudukan sejajar/setingkat dengan UU. Hal ini disebabkan karena PERPPU itu telah disetujui oleh DPR, walaupun sebenarnya secara hierarki perundang-undangan, fungsi, maupun materi, keduanya memiliki kedudukan yang sama meski PERPPU belum disetujui oleh DPR. Contoh PERPPU yang telah disetujui oleh DPR dan dijadikan UU adalah UU No. 15 Tahun 2003 tentang Penetapan PERPPU No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, Menjadi UU.

Dengan adanya kedudukan yang sama antara undang-undang dan perppu, berarti kewenangan MK tidak hanya melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD saja, sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD NRI 1945, tetapi MK juga memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian konstiusional Perppu terhadap UUD NRI 1945.

### **Tolok Ukur “Kegentingan yang memaksa”**

Ukuran mengenai “kegentingan yang memaksa” sebagai dasar politis dan sosiologis bagi pembentukan Perppu selalu menjadi kontroversi hingga saat ini. Bahkan seringkali muncul pameo di masyarakat bahwa Perppu umumnya dibentuk bukan karena adanya kegentingan yang memaksa, melainkan karena adanya kepentingan yang memaksa.

“Kegentingan yang memaksa” dapat digambarkan sebagai suatu kondisi yang abnormal yang membutuhkan upaya-upaya di luar kebiasaan untuk segera mengakhiri kondisi tersebut. Dalam lintasan sejarah bangsa Indonesia seringkali terjadi peristiwa dan kondisi-kondisi yang bersifat abnormal, baik di bidang politik, hukum, ekonomi, sosial, bencana alam, dan sebagainya, dimana instrumen hukum positif yang ada seringkali tidak mampu berperan sebagai solusi. Dalam kondisi abnormal itu diperlukan adanya norma-norma hukum yang juga bersifat khusus, baik dari segi substansinya maupun proses pembentukannya, sehingga dalam kondisi-kondisi seperti itulah Perppu menjadi sangat diperlukan sebagai instrumen hukum

---

<sup>16</sup> Maria Farida Indrati Soeprpto, h. 94.

laksana undang-undang yang berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat kepada masyarakat.<sup>17</sup>

Dinamika sejarah peraturan perundang-undangan di Indonesia menunjukkan bahwa latar belakang penetapan Perppu oleh Presiden umumnya berbeda-beda. Hal ini disebabkan karena ukuran “kegentingan yang memaksa” selalu bersifat multitafsir dan besarnya subyektivitas Presiden dalam menafsirkan frase “kegentingan yang memaksa” sebagai dasar untuk menetapkan Perppu.

Dalam teori-teori yang berkaitan dengan hukum tata negara darurat, disebutkan bahwa “kegentingan yang memaksa” sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 lebih menekankan pada aspek kebutuhan hukum yang bersifat mendesak atau urgensi yang terkait dengan waktu yang terbatas. Setidaknya terdapat 3 (tiga) unsur penting yang dapat menimbulkan suatu “kegentingan yang memaksa”, yakni:<sup>18</sup> 1). unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*); 2). unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*); dan/atau 3). unsur keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia.

Dari ketiga unsur di atas, unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*) lebih berorientasi pada Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945, khususnya mengenai “keadaan bahaya”, meskipun ada pula Perppu yang dilatarbelakangi oleh unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*), contohnya yakni Perppu Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme dimana dalam Penjelasan Umumnya menegaskan bahwa penggunaan Perppu untuk mengatur pemberantasan tindak pidana terorisme didasarkan pertimbangan bahwa terjadinya terorisme di berbagai tempat telah menimbulkan kerugian baik materiil maupun immateriil serta menimbulkan ketidakamanan bagi masyarakat, sehingga mendesak untuk dikeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang guna segera dapat diciptakan suasana yang kondusif bagi pemeliharaan ketertiban dan keamanan tanpa meninggalkan prinsip-prinsip hukum.

Contoh Perppu yang dilatarbelakangi oleh unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*) adalah Perppu Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian, dimana kebijakan Pemerintah Arab Saudi yang menetapkan bahwa mulai tahun 1430 Hijriyah jemaah haji dari seluruh negara (termasuk Indonesia) harus menggunakan paspor biasa (*ordinary passport*) yang berlaku secara internasional dijadikan sebagai ukuran “kegentingan yang memaksa”, sehingga Pemerintah Indonesia perlu melakukan upaya yang bersifat segera untuk menjamin tersedianya paspor dimaksud agar penyelenggaraan ibadah haji tetap dapat dilaksanakan.

---

<sup>17</sup> “Kegentingan yang memaksa” sebagai dasar pembentukan suatu Perppu tidaklah sama pengertiannya dengan “keadaan bahaya” yang dimaksud dalam Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945, meskipun keduanya merupakan penjabaran yang lebih konkret dari kondisi darurat pada suatu sistem ketatanegaraan tertentu. Penentuan syarat-syarat dan akibat “keadaan bahaya” dalam Pasal 12 UUDNRI 1945 jelas memerlukan keterlibatan DPR untuk ditetapkan dengan undang-undang, sedangkan “kegentingan yang memaksa” dalam Pasal 22 UUDNRI Tahun 1945 sangat tergantung subyektivitas Presiden, meskipun nantinya tergantung pula pada persetujuan obyektif para wakil rakyat di DPR. [Cora Hoexter mengistilahkan hal ini sebagai “*objective wording*” (Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, h. 12-13).

<sup>18</sup> Jimly Ashiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, h. 207-208.

Adapun contoh Perppu yang dilatarbelakangi oleh unsur keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia adalah Perppu Nomor 1 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang mengatur bahwa Anggota KPU yang diangkat berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dan yang telah disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tetap melaksanakan tugasnya sampai dengan terbentuknya penyelenggara pemilihan umum yang baru.<sup>19</sup>

Berdasarkan contoh-contoh Perppu di atas, nampaknya memang akan sangat sulit untuk memberikan tolok ukur yang pasti mengenai “kegentingan yang memaksa” sebagai dasar penetapan Perppu karena hal itu merupakan hak subyektif Presiden yang memang diamanatkan secara tegas dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945, meskipun nantinya diperlukan penilaian obyektif yang dilakukan bersama-sama oleh DPR dan Pemerintah. Namun, dengan adanya 3 (tiga) unsur penting yang dapat menimbulkan suatu “kegentingan yang memaksa” yakni unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*), unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*); dan/atau unsur keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia setidaknya diharapkan dapat membantu dalam memberikan definisi atau batasan pengertian mengenai “kegentingan yang memaksa”.

### **Ketentuan Pidana Dalam Perppu**

Pasal 9 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan bahwa “Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang”. Jika mengacu pada pola pikir yang terkandung dalam ketentuan pasal ini maka materi muatan Perppu juga berisi hal-hal tercantum dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sama seperti materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang, termasuk pula dapat memuat ketentuan pidana. Pola pikir ini dapat diuji rasionalitasnya dengan argumentasi bahwa Perppu dibentuk dalam kondisi ketatanegaraan yang abnormal, sedangkan Undang-Undang dibentuk dalam kondisi yang normal, sehingga materi muatan Perppu seyogyanya berbeda dengan materi muatan Undang-Undang.

Salah satu perbedaan yang seharusnya muncul antara Perppu dan Undang-Undang adalah hendaknya Perppu tidak memuat ketentuan pidana dengan alasan

---

<sup>19</sup> Hal ini mengingat Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sedang mempersiapkan Rancangan Undang-Undang tentang penyelenggaraan Pemilihan Umum untuk menggantikan ketentuan yang saat ini berlaku yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Berdasarkan pertimbangan tersebut, Presiden berpendapat syarat hal ihwal kegentingan yang memaksa telah terpenuhi untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

bahwa Perppu dibuat untuk menghadapi kegentingan yang memaksa (tidak berorientasi jangka panjang) dan tidak melibatkan parlemen sebagai unsur perwakilan rakyat dalam proses pembentukannya.<sup>20</sup>

Pencantuman suatu ketentuan pidana sangat berkaitan dengan prinsip-prinsip asas legalitas.<sup>21</sup> Dalam teori ilmu perundang-undangan, Undang-Undang dalam arti formal adalah norma-norma hukum yang selalu dibentuk oleh suatu lembaga legislatif.<sup>22</sup> Hal inilah yang mendasari adanya ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa “Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-Undang dan Peraturan Daerah”, sehingga menjadi jelaslah bahwa seyogyanya Perppu tidak dapat memuat ketentuan pidana karena Perppu tidak termasuk dalam kategori norma-norma hukum yang dibentuk oleh suatu lembaga legislatif.<sup>23</sup>

### **Kewenangan Melakukan Pengujian PERPPU oleh Mahkamah Konstitusi**

Awal permasalahan pengujian Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPPU) oleh Mahkamah Konstitusi (MK) mengemuka, saat Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menerbitkan PERPPU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). PERPPU itu memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengangkat anggota sementara pimpinan KPK bila terjadi kekosongan keanggotaan pimpinan KPK sehingga pimpinannya kurang dari tiga orang.

Pada perkembangannya, PERPPU Nomor 4 tahun 2009 dianggap bertentangan dengan UUD 1945 dan UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Oleh karena itu Perhimpunan Advokat Indonesia Pengawal (PAIP) Konstitusi (sebagai pemohon) merasa keberatan dalam menilai PERPPU tersebut tidak sesuai kepastian hukum dan kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan serta bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang merugikan hak konstitusional para Pemohon.

Pertanyaan selanjutnya, apakah MK memiliki kewenangan menguji PERPPU karena secara *letterlijk* Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 12 ayat (1) huruf

---

<sup>20</sup> Pasal 14 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan: “Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-Undang dan Peraturan Daerah.

<sup>21</sup> Dalam teori hukum pidana, salah satu aspek penting mengenai asas legalitas adalah dirumuskannya suatu ketentuan perundang-undangan pidana melalui proses legitimasi yang demokratis ke dalam undang-undang dalam arti formal. [Lihat: makalah DR. Marjanne Termorshuizen-Arts, Asas legalitas Dalam Hukum Pidana Indonesia dan Belanda] yang disampaikan pada Ceramah Hukum Pidana, “*Same Root, Different Development*”, FHUI Depok, 3-4 April, 2006. Dalam makalah itu dijelaskan pula bahwa terdapat 4 aspek penting dalam asas legalitas hukum pidana, yakni: *lex certa*, *lex scripta*, dan *lex stricta*, dilegitimasi secara demokratis, perlindungan kepada warganegara dari bahaya perilaku sewenang-wenang penguasa, dan larangan berlaku surut.

<sup>22</sup> Maria Farida Indrati S., h. 52.

<sup>23</sup> Dalam lintasan sejarah peraturan perundang-undangan di Indonesia, banyak terdapat Perppu yang memuat ketentuan pidana, antara lain Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 Tentang Keadaan Bahaya dan Perppu Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.



a Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman hanya menyebut, "MK berwenang untuk menguji undang-undang terhadap UUD, tanpa menyebut kewenangan menguji PERPPU."

Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan, "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang". Selanjutnya PERPPU itu harus mendapat persetujuan dari DPR pada masa sidang berikutnya". Apabila DPR tidak menyetujuinya maka PERPPU itu harus dicabut atau dibatalkan, akan tetapi apabila DPR menyetujuinya maka PERPPU itu ditetapkan menjadi Undang-Undang. Setelah menjadi undang-undang barulah MK memiliki kewenangan untuk menguji konstusionalitasnya.

Berdasarkan ketentuan yuridis normatif, PERPPU hanya dapat diuji oleh DPR dengan memberi penilaian atau melakukan pengujian politik (*political review*). Oleh karena itu MK seharusnya tidak memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan terhadap pengujian PERPPU.

Namun demikian, menurut Jimly Asshiddiqie dalam bukunya Perihal Undang-Undang, penggunaan huruf besar dan kecil, jika digunakan ada perbedaan yang signifikan, biasanya penggunaan huruf besar Undang-Undang dipahami dalam arti nama atau sebutan undang-undang yang sudah tertentu, misalnya Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi. Jika digunakan huruf kecil undang-undang, maka yang dimaksud adalah undang-undang dalam arti umum atau belum tertentu atau terkait dengan nomor dan judul tertentu. Jadi dapat disimpulkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 Mahkamah hanya menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, penggunaan huruf kecil dalam frasa "undang-undang" dimaknai meluas, bahwa PERPPU dalam hal ini setingkat dengan undang-undang.<sup>24</sup>

Dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa tata urutan UU setingkat dengan PERPPU. Artinya ditegaskan bahwa PERPPU secara materiil sama dengan UU, namun demikian berbeda dalam segi formalitas, akan tetapi dengan adanya kesamaan materiil bukanlah menjadi alasan bagi MK untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian PERPPU. MK sebagai penjaga konstitusi harus berpegang teguh pada ketentuan konstitusi bukan malah menyimpang dari ketentuan-ketentuan konstitusi.

Penulis sependapat dengan mantan hakim konstitusi Muhammad Ali, yang menyatakan, bahwa akan tetapi jikalau muatan materi PERPPU bukan muatan yang seharusnya diatur dalam undang-undang, atau materi muatan PERPPU yang di luar kewenangan Presiden, atau jelas-jelas bertentangan dengan konstitusi, misalnya Presiden mengeluarkan PERPPU yang berisi atau materinya membekukan atau membubarkan DPR, karena bertentangan dengan Pasal 7C UUD 1945, maka Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pengujian PERPPU tersebut, walaupun belum mendapat persetujuan atau penolakan dari DPR dalam persidangan yang berikutnya, apalagi kalau materi PERPPU itu adalah pembubaran DPR sudah tak ada DPR yang menyetujui atau menolak PERPPU tersebut. Jikalau kewenangan pengujian terhadap PERPPU oleh MK menjadi sangat penting, seharusnya kewenangan ini

---

<sup>24</sup> Jimly Asshiddiqie, Perihal Undang-Undang, (Jakarta: 2000), h. ????

diatur lebih lanjut dalam perubahan UU MK agar menjamin kepastian hukum karena sesuatu yang tidak diatur belum tentu diperbolehkan.

### **Polemik Perppu No. 1 tahun 2013**

Pada tanggal 18 November 2013, DPR kembali bersidang dengan satu agenda yaitu pernyataan sikap anggota DPR terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi (MK). Akhirnya PERPPU tersebut disahkan menjadi Undang-Undang<sup>25</sup>

Sesuai UU Nomor 12 Tahun 2011, DPR harus bersikap terhadap Perppu tersebut dalam masa sidangnya, menerima atau menolak. Kalau diterima, Perppu tersebut otomatis menjadi UU. Kalau ditolak, Perppu otomatis tidak berlaku dan harus dicabut oleh Presiden.

Menurut Yusril Ihza Mahendra<sup>26</sup> DPR tidak dapat mengajukan usul amandemen terhadap Perppu. Pilihan DPR hanya dua: *Menerima* atau *Menolak*. Sementara MK sedang menguji Perppu yang juga sedang dibahas di DPR. MK menguji karena ada pihak yang mengajukan permohonan pengujian. Maka yang terjadi MK dan DPR seperti adu cepat, siapa yang lebih duluan selesai kerjanya.

Bila DPR lebih dulu selesai dan menolak Perppu untuk disahkan, maka MK kehilangan objek pengujiannya. Apalagi yang mau diuji MK atau mau dilanjutkan pengujiannya kalau Perppu yang sedang diuji sudah dicabut. Sebaliknya juga jika Perppu telah disahkan menjadi UU, sementara MK belum selesai menguji, maka objek pengujian juga gugur dengan sendirinya. Sebab yang dimohon untuk diuji adalah Perppu Nomor 1 Tahun 2013 yang statusnya telah berubah menjadi UU Nomor ? Tahun 2013 tentang *Pengesahan Perppu* tersebut. Jelas objek pengujian sudah berubah status, dan saat itu Pemohon tidak boleh lagi mengubah permohonan pengujian Perppu yang mereka mohonkan. Maka, dari sudut hukum acara, permohonan tersebut harus diputus dengan amar "*Tidak Dapat Diterima*" atau *niet ontvankelijke verklaard* (NO).

Bagaimana jika MK lebih dulu selesai menguji Perppu Nomor 1 Tahun 2013 sebelum DPR menentukan sikap terhadap Perppu tersebut. Problematika hukumnya lebih banyak jika hal ini terjadi, karena terkait dengan kewenangan DPR terhadap Perppu. Kalau MK menolak seluruh permohonan dengan alasan permohonan tidak beralasan hukum, maka tak ada masalah bagi DPR. DPR leluasa saja untuk meneruskan pembahasannya dan memutuskan akan menerima atau menolak Perppu tersebut.

---

<sup>25</sup> Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perppu) Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan kedua atas UU Nomor 24/2003 tentang Mahkamah Konstitusi akhirnya disetujui menjadi Undang-Undang. Dari hasil *voting* pada rapat paripurna DPR RI, fraksi yang setuju agar Perppu MK dijadikan Undang-Undang adalah PD (129 suara), FPG (26 suara), PAN (28 suara), PPP (20 suara), PKB (18 suara). Total yang menyetujui sebanyak 221 suara. Sementara fraksi yang menolak adalah PDIP (79 suara), PKS (41 suara), PPP (3 suara), Gerindra (16 suara), Hanura (9 suara). Total yang menolak Perppu sebanyak 148 suara "Dari hasil *voting* maka Perppu Mahkamah Konstitusi dapat menjadi UU," kata pimpinan rapat paripurna DPR RI Pramono Anung di Gedung DPR RI di Jakarta, Kamis. [Lihat: <http://www.antaranews.com/berita/410282/perppu-mk-no-1-tahun-2013-disetujui-menjadi-uu>].

<sup>26</sup> <http://hukum.kompasiana.com/2013/11/19/kalau-negara-ditangani-para-amatiran-612149.html>

Apa yang terjadi jika MK menyatakan mengabulkan seluruh permohonan Pemohon dan amarnya menyatakan "Seluruh Perppu Nomor 1 Tahun 2013 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat serta memerintahkan agar putusan dimuat dalam Berita Negara (BN)." Kalau ini yang terjadi, problematika konstitusional akan dihadapi oleh DPR. Sebab menurut UUD 1945, DPR berwenang untuk menerima atau menolak Perppu. Sehingga DPR kehilangan kewenangannya, selain DPR tidak dapat menggunakan haknya yang diberikan oleh UUD, karena telah didahului oleh MK.

Kewenangan DPR menerima atau menolak Perppu adalah kewenangan eksplisit yang diberikan oleh UUD NRI 1945. Sementara kewenangan MK menguji Perppu tidak bersifat eksplisit diberikan oleh UUD NRI 1945, tetapi berdasar atas penafsiran analogis. Analoginya didasarkan pada pandangan bahwa materi muatan Perppu mempunyai kekuatan yang sama dengan undang-undang. Oleh karena MK diberi kewenangan untuk menguji UU, maka walaupun UUD tidak menyebutkan MK berwenang menguji Perppu, MK berwenang mengujinya karena materi muatan Perppu sama kekuatannya dengan materi muatan undang-undang. Selain penafsiran seperti disebutkan tadi, sudah ada "yurisprudensi" MK menguji Perppu tentang KPK. Karena sudah ada "yurisprudensi" dan yurisprudensi tersebut dianggap "setara dengan UU", maka MK tentu berwenang menguji Perppu.

Penafsiran analogis dan yurisprudensi masih menyisakan problema yang lebih luas di bidang hukum tata negara. Kalau seandainya, MK mengabulkan pengujian satu dua pasal dalam Perppu dan menyatakannya bertentangan dengan UUD 45 dan tidak mempunyai akibat hukum, putusan seperti itu pun membawa problema kepada DPR, berarti DPR hanya membahas pasal-pasal dalam Perppu yang dinyatakan MK tidak bertentangan dengan UUD 45. Sementara kewenangan DPR yang diberikan oleh UUD 45 adalah menerima atau menolak Perppu tanpa kewenangan mengajukan usul amandemen.

Dalam perjalanannya, DPR melakukan proses pembahasan Perppu, sedang MK memutuskan sebagian pasal Perppu bertentangan dengan UUD 1945, maka DPR tetap berwenang untuk menerima atau menolak Perppu tersebut, walau MK menyatakan sebagian pasalnya bertentangan dengan UUD 1945. Kewenangan DPR yang eksplisit diberikan oleh UUD 45 tidak bisa dibatasi oleh putusan MK. Walaupun MK anggap dirinya sebagai penafsir tunggal UUD atau "the sole interpreter of the constitution", namun harus disadari bahwa yang namanya tafsir tidaklah akan lebih tinggi daripada teks yang ditafsirkan.

Menurut Yusril Ihza Mahendra<sup>27</sup>, bila ada yang beralih bahwa putusan MK setara dengan UU, maka kalau begitu DPR dan Presiden juga bisa mencabut Putusan MK. Karena DPR dan Presiden dapat mencabut UU. Bila DPR dan Presiden berwenang mencabut UU, maka logisnya dua lembaga ini juga berwenang mencabut Putusan MK, karena putusan MK mempunyai kekuatan yang setara dengan UU. Kalau tak setara bagaimana Putusan MK dapat membatalkan UU.

---

<sup>27</sup> <http://hukum.kompasiana.com/2013/11/19/kalau-negara-ditangani-para-amatiran-612149.html>

## Penutup

Dari pembahasan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang merupakan bagian dari hirarki perundang-undangan yang masih memiliki kontroversi kedudukannya, apakah setara dengan undang-undang atau dibawah undang-undang.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang harus ada dalam sistem norma hukum negara Republik Indonesia sebagai salah satu konsekuensi logis dianutnya sistem presidensiil dalam pemerintahan Negara Republik Indonesia yang eksistensinya selalu dipertahankan sepanjang sejarah konstitusi di Indonesia. Sedang tolak ukur mengenai "Kegentingan memaksa" sebagai landasan dasar politis dan sosiologis bagi pembentukan Perppu harus ditegaskan dalam peraturan perundang-undangan.

Proses revisi terhadap Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan hendaknya dapat menjadi sarana untuk mengakomodir pemikiran-pemikiran progresif mengenai eksistensi dan pengaturan Perppu dalam sistem norma hukum Republik Indonesia.

Problematika kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) akan terus menyiratkan perdebatan. Karena keberadaan Perppu diposisikan sebagai kewenangan presiden dalam ranah kondisi genting dan mendesak.

Presiden sebagai penggagas Perppu, dan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai penerima atau penolak Perppu untuk kemudian dijadikan undang-undang atau tidak, serta Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga penguji materiil Perppu yang dianggap setara dengan undang-undang terhadap UUD NRI 1945 akan terus berpolemik. Akan tetapi pada intinya polemik yang terjadi akan dapat dibendung dan diatasi bila diselesaikan dengan jiwa-jiwa besar dari pelaku. Sehingga, hasil yang diinginkan tidak didasarkan arogansi kekuasaan belaka, tetapi lebih didasarkan kepada kepentingan rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara.

## Pustaka Acuan

### Buku

- Ashiddiqie, Jimly, *Hukum Tata Negara Darurat*, Edisi ke-1, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007.
- Manan, Bagir dan Kuntana Bagnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1997.
- Farida Indrati S., Maria, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Buku 1), Edisi Revisi, Jakarta: Penerbit Kanisius, 2007.
- Guza, Afril (editor). *Tiga UUD Republik Indonesia*, Cet.ke-6, Jakarta: Asa Mandiri, 2006.
- Soimin, *Pembentukan Peturan Perundang-undangan Negara di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2010.

## **Makalah**

Termorshuizen-Arts, Marjanne. Asas Legalitas Dalam Hukum Pidana Indonesia dan Belanda. Makalah yang disampaikan pada Ceramah Hukum Pidana, " *Same Root, Different Development*", FHUI Depok, 3-4 April, 2006.

## **Peraturan Perundang-undangan**

- Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- , Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 Tentang Keadaan Bahaya.
  - , Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.
  - , Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
  - , Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.
  - , Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
  - , Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian.

## **Website**

[www.legalitas.org](http://www.legalitas.org)

[www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id)

---

Jurnal Cita Hukum merupakan berkala ilmiah yang diterbitkan oleh Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta Bekerjasama dengan Pusat Studi Konstitusi dan Legislasi Nasional (POSKO-Legnas) UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Berkala ilmiah ini mengkhususkan diri dalam pengkajian ilmu hukum dan berupaya menyajikan pelbagai hasil riset ilmiah terkini dan bermutu. Seluruh artikel yang disajikan dalam berkala ilmiah ini merupakan pandangan dari penulisnya dan tidak mewakili berkala ilmiah atau lembaga afiliasi penulisnya

