

KERANGKA CITA HUKUM (*RECHT IDEE*) BANGSA SEBAGAI DASAR KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI MENGUJI PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG UNDANG (PERPPU)*

Dedy Nursamsi

Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta

Jl. Ir. H. Juanda 95 Ciputat Jakarta

E-mail: dedy_nursamsi@gmail.com

Abstract: *Future Legal Framework (recht idee) Nations as the Basis of the Constitutional Court's authority Examining Government Regulation in Lieu of Law (Perppu).* As Guardians of the Constitution, the Constitutional Court (MK) has the authority to conduct testing legislation against the Constitution (UUD). In practice, not only the laws, the Court also perform testing of Government Regulation in Lieu of Law (Perppu) that is not explicitly provided for in the Constitution. Perppu are regulations made temporary president to address emergency issues. This paper aims to assess the competence of the Constitutional Court on Perppu test related to the state system according to the 1945 constitution as the basis of the Indonesian state, associated with the ideal framework law (*recht idee*) Indonesian that is rooted in Pancasila.

Keywords: Lieu of Law (Perppu), Future Legal Framework, Constitutional Court

Abstrak: *Kerangka Cita Hukum (recht idee) Bangsa Sebagai Dasar Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu).* Sebagai Penjaga Konstitusi, Mahkamah Konstitusi (MK) memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar (UUD). Dalam prakteknya, bukan hanya undang-undang, MK juga melakukan pengujian terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang sebenarnya tidak secara eksplisit diatur dalam UUD. Perppu merupakan peraturan yang dibuat Presiden yang bersifat sementara untuk menjawab masalah yang bersifat genting dan memaksa. Tulisan ini bertujuan untuk mengkaji tentang kewenangan MK menguji Perppu terkait dengan sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945 yang menjadi dasar kontitusi negara Indonesia, dikaitkan dengan kerangka cita hukum (*recht idee*) bangsa Indonesia yang berakar dalam Pancasila.

Kata kunci: pengujian Perppu, *recht idee*

* Naskah diterima: 24 Februari 2014, direvisi: 25 Februari 2014, disetujui untuk terbit: 10 Juni 2014.
Permalink: <https://www.academia.edu/10970084>

Pendahuluan

Salah satu buah reformasi pasca runtuhnya rezim Orde Baru bagi bangsa Indonesia adalah amandemen UUD 1945, sesuatu yang tabu dilakukan pada masa Orde Baru. Perubahan UUD 1945 membawa negara Indonesia ke dalam sistem ketatanegaraan baru yang berbeda dengan sistem ketatanegaraan sebelumnya menurut UUD 1945.

Tata hukum suatu negara yang secara khusus mengatur segi hukum keorganisasian negara ialah konstitusi. Konstitusi dalam arti luas mencakup segala ketentuan yang berhubungan dengan organisasi negara, baik yang terdapat dalam UUD maupun peraturan perundangan lainnya serta kebiasaan atau konvensi. Dalam arti sempit sama dengan UUD.

Lord Bryce mengemukakan, fungsi dan tujuan dari konstitusi atau UUD adalah menjamin perlindungan hukum atas hak para anggota masyarakatnya. Sementara dari segi pemerintahan, UUD atau konstitusi berfungsi sebagai landasan struktural penyelenggaraan pemerintahan menurut suatu sistem ketatanegaraan yang pasti. Ia merumuskan *"a frame of political society, organized through and by law, that is to say one in which law has established permanent institutions with recognised functions and definite rights"*.¹ Adapun Sri Soemantri mengemukakan bahwa makna penting UUD salah satu yang dikandungnya adalah suatu keinginan bagaimana kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin, yang terlihat pada susunan dan sistem ketatanegaraannya.²

Sistem ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945 sebelum amandemen, ditegaskan sebagai negara yang berkedaulatan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR sebagaimana dicantumkan Pasal 1 ayat (2). Selain itu dalam Pembukaan maupun Penjelasan tercermin bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat.

Kedaulatan rakyat sebagai dasar penyelenggaraan kehidupan bernegara telah berubah pelaksanaannya, menurut UUD 1945 Amandemen. Menurut Pasal 1 ayat (2), kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan oleh MPR, melainkan oleh rakyat. UUD kemudian menentukan bagaimana pelaksanaan kedaulatan rakyat ini diselenggarakan dalam kehidupan bernegara. Dalam format amandemen UUD 1945 amandemen ini, maka rakyat melaksanakan kedaulatannya dengan menyerahkan kekuasaannya melalui pemilihan umum untuk dilaksanakan oleh lembaga lembaga negara berdasarkan tugas dan wewenangnya yang ditentukan melalui UUD. Oleh karena itu ditegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum (Pasal 1 ayat (3)), hal yang sama bahwa Indonesia adalah negara hukum sesungguhnya terdapat dalam UUD 1945 sebelum amandemen sebagaimana terdapat pada Penjelasan.

Dengan demikian, semua lembaga negara menurut UUD 1945 amandemen adalah pelaksana kedaulatan rakyat, dengan susunan dan tugas serta wewenangnya ditentukan UUD, yang pada akhirnya membentuk sistem ketatanegaraan. Lembaga-

¹ CF Strong, *Modern Political Constitutions*, First Published, (London: The English Language Book Society and Sidwick & Jackson Limited, 1966), h. 6-7.

² Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1987), h. 59

lembaga negara tersebut antara lain MPR, DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, BPK, MA dan MK.

Menurut sistem ketatanegaraan UUD 1945 amandemen, MPR tidak lagi merupakan lembaga tertinggi negara yang mempunyai kekuasaan tidak terbatas. Ini membawa lembaga-lembaga negara lainnya berkedudukan sejajar dengan MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat menurut UUD. Dengan demikian dapat dinyatakan sistem yang dianut adalah pemisahan kekuasaan negara, dengan saling kontrol dalam keseimbangan (*check and balance system*).

Kekuasaan yudikatif (kehakiman), menurut amandemen UUD 1945 dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA) beserta lingkungan peradilan di bawahnya seperti Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara dan Oleh Mahkamah Konstitusi (MK) (Pasal 24 ayat (2)). Tugas dan wewenang MA adalah mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang serta wewenang lainnya yang diberikan undang-undang (Pasal 24 A). Sementara MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga-lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum (Pasal 24 ayat (1)), serta wajib memberi putusan atas tuduhan DPR tentang dugaan pelanggaran hukum oleh Presiden dan atau Wakil Presiden menurut UUD (Pasal 24 C ayat (2)). Dalam menjalankan kekuasaan kehakiman tersebut, MA dan MK diberikan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan demi tegaknya hukum (Pasal 24 ayat (1)).

Gagasan pembentukan MK didorong alasan, antara lain sebagai konsekuensi dari perwujudan negara hukum yang demokratis dan negara demokratis yang berdasarkan hukum, membawa kenyataan bahwa suatu keputusan yang demokratis tidak selalu sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, dalam hal ini menguji konstitusionalitas UU terhadap UUD.³

Sebagai lembaga peradilan, pelaksanaan kewenangan MK dilakukan berdasarkan permohonan yang disampaikan sesuai dengan hukum acara yang diatur dalam undang No 24 tahun 2003 tentang MK dan Peraturan MK yang dibuat untuk melengkapi undang-undang tersebut. Ternyata tanggapan masyarakat atau warga negara atau badan hukum untuk memperjuangkan hak-hak konstitusionalnya berdasarkan UUD 1945 cukup banyak. Selama tiga tahun keberadaannya, MK telah menerima permohonan terkait tiga kewenangannya, yaitu menguji UU terhadap UUD, sengketa kewenangan lembaga negara, dan perselisihan hasil pemilu. Khusus pengujian UU terhadap UUD berjumlah 86 perkara.⁴

Pada praktek pelaksanaan kewenangan MK, ternyata MK telah melakukan judicial review atau menguji perppu terhadap UUD. Dalam UUD tidak tercantum

³ Mahkamah Konstitusi, *Menegakkan Negara Hukum Yang Demokratis*, (Jakarta: Sekjen Kepanitraan MK, 2006), h. 27-28

⁴ Mahkamah Konstitusi, *Menegakkan Negara Hukum Yang Demokratis*, h. 34

bahwa MK berwenang menguji Perppu. Beberapa Perppu telah diajukan permohonan kepada MK diantaranya Perppu No 4 Tahun 2009 tentang PLT KPK (Pelaksana Tugas Komisi Pemberantasan Korupsi), Perppu No 4 tahun 2004 tentang JPSK (Jaringan Pengamanan Sistem Keuangan).

Harun Al Rasyid, menyatakan bahwasannya MK tidaklah berwenang menguji Perppu. Karena Perppu tersebut masih memerlukan persetujuan DPR untuk menjadi UU. MK adalah menguji UU terhadap UUD.⁵ Sementara Mahfud MD sebagai Ketua MK berpendapat bahwa, Perppu dapat diuji konstitusionalnya oleh MK terutama melalui titik tekan dalam penafsiran konstitusi yang tidak hanya bertumpu pada tafsir historik dan gramatik, tetapi juga berdasarkan tafsir teologis dan sosiologis yang berkembang di masyarakat.⁶ Perbedaan pandangan ini tidak lepas dari paradigma hukum legalistik di satu pihak Harun al Rasyid dengan paradigma hukum sosiologis dipihak lain ialah Mahfud MD.

Berangkat dari latar belakang di atas kiranya menarik untuk mengkaji tentang kewenangan MK menguji Perppu terkait dengan sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945 yang menjadi dasar kontitusi negara Indonesia. Terutama bila dihubungkan dengan kerangka cita hukum (*recht ide*) bangsa Indonesia yang berakar dalam Pancasila yang oleh para Bapak Pendiri Negara Republik Indonesia ditetapkan sebagai landasan kefilosafatan dalam menata kerangka dan struktur dasar organisasi negara sebagaimana dirumuskan dalam Undang Undang Dasar 1945 (termasuk UUD 45 amandemen, karena tidak mengubah Pembukaan UUD 1945). Dengan kata lain, apakah kerangka cita hukum bangsa berdasarkan Pancasila memberikan kewenangan MK menguji Perppu?

Kerangka Cita Hukum (*Recht Idee*) Pancasila

Tatanan hukum yang beroperasi dalam suatu masyarakat pada dasarnya merupakan pengejawantahan cita hukum yang dianut dalam masyarakat yang bersangkutan ke dalam perangkat berbagai aturan hukum positif, lembaga hukum dan proses (perilaku birokrasi pemerintahan dan warga masyarakatnya). Cita hukum (*recht idee*) mengandung arti bahwa pada hakekatnya hukum sebagai aturan tingkah laku masyarakat berakar pada gagasan, rasa, karsa dan fikiran dari masyarakat itu sendiri. Jadi cita hukum itu adalah gagasan, karsa, cipta dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum yang terdiri atas tiga unsur: keadilan, hasil guna (*doelmatigheid*) dan kepastian hukum. Dalam dinamika kehidupan masyarakat cita hukum itu akan mempengaruhi dan berfungsi sebagai asas umum yang mempedomani (*guiding principle*), norma kritik (kaidah evaluasi) dan faktor yang memotivasi dalam penyelenggaraan hukum.⁷

Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia sebagaimana secara formal termuat dalam Pembukaan UUD 1945, bertolak dari keyakinan bangsa bahwa

⁵ Blog spot Com, Zaid MusHafi, 31-10-2010

⁶ Antara News Com, berita, Selasa 9 Februari 2010

⁷ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum-Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilosafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 2000), h. 180-181.

alam semesta dengan segala isinya, termasuk manusia yang sebagai keseluruhan terjalin secara harmonis, diciptakan oleh Tuhan. Kehadiran manusia di dunia dikodratkan dalam kebersamaan dengan sesamanya, namun tiap manusia memiliki kepribadian yang unik, yang membedakan satu dengan yang lain. Keseluruhan pribadi dengan keunikannya masing-masing mewujudkan satu kesatuan, yakni kemanusiaan. Kebersamaan dengan sesamanya serta ketergantungan dengan alam dan Tuhan adalah struktur dasar yang hakiki dari keberadaan manusia. Kebersamaan dengan sesamanya dan keterikatan pada alam dan Tuhan ini dirumuskan dalam kesatuan lima sila yang masing-masing mengungkapkan nilai fundamental dan sekaligus menjadi lima asas operasional dalam menjalani kegiatan bernegara dan pengembangan hukum (pembentukan, penemuan dan penerapan hukum).

Tiap kaidah hukum mencerminkan sebuah nilai. Dengan demikian, tata hukum itu mencerminkan atau bermuatan sistem nilai. Dalam esensinya sistem nilai itu dapat dibedakan kedalam nilai dasar (*base values*) dan nilai tujuan (*goal values*). Sebagai sistem nilai Pancasila merupakan nilai dasar sekaligus nilai tujuan. Dalam kerangka pandangan tentang cara keberadaan manusia yang dikemukakan menurut pandangan Pancasila, maka cita hukum Pancasila berintikan⁸: Ketuhanan Yang Maha Esa, penghormatan atas martabat manusia, wawasan kebangsaan dan wawasan nusantara, persamaan dan kelayakan, moral dan budi pekerti yang luhur dan partisipasi dan transparansi dalam proses pengambilan putusan publik.

Sementara Notonegoro, mengemukakan hal yang hampir sama ketika menyatakan bahwa Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum nasional, kandungan nilai yang terdapat di dalamnya adalah nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, musyawarah dan keadilan. Dari segi prosedur, lima nilai dasar Pancasila tersebut adalah bersifat tetap, tidak boleh dibolak balik sebagai mana telah termaktub dalam Pembukaan UUD 1945.⁹ Bila dijewantahkan sebagai nilai atau kaidah hukum dalam bangsa Indonesia, maka pertama kali yang harus dikemukakan ia merupakan nilai ketuhanan yang bersifat mutlak dan universal, karena memang nilai ketuhanan bersifat absolut. Kedua, bagaimanakah manusia menangkap nilai ketuhanan, inilah nilai kemanusiaan yang kemungkinan banyak perbedaan satu dengan yang lainnya. Ketiga ketika nilai kemanusiaan yang ditangkap tersebut hendak diberlakukan kepada orang lain dalam kehidupan bernegara (bentuk hukum misalnya) maka perlu dijaga tentang persatuan. Dalam arti bila menimbulkan perpecahan, hendaknya tidak diwujudkan untuk kaidah bersama (bernegara). Keempat, untuk tercapainya persatuan tersebut, kiranya perlu dilakukan dengan musyawarah (kehidupan bernegara melalui mekanisme politik yang ada). Pada akhirnya, hasil musyawarah tersebut akan membawa kepada keadilan sosial dalam kehidupan bersama.

Dalam masyarakat yang teratur yang sudah terorganisir secara politik dalam bentuk negara, proses pembentukan hukum itu melalui proses politik yang menghasilkan perundang-undangan, proses peradilan yang menghasilkan

⁸ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum-Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, h. 183-185.

⁹ Notonegoro, *Pancasila Dasar Falsafah Negara*, (Jakarta: Pancuran Tujuh, 1971), h. 24-25.

yurisprudensi, proses birokrasi yang menghasilkan ketetapan, perilaku hukum warga masyarakat dalam kehidupan sehari-hari dan pengembangan ilmu hukum (doktrin hukum). Karenanya corak hukum yang berlaku dalam suatu negara, seperti dikemukakan oleh Soediman Kartohadiprodjo, ditentukan oleh dua faktor ialah kesadaran hukum yang hidup di masyarakat dan politik hukum. Dan hukum di sini mengemban fungsi ekspresif, yakni mengungkapkan pandangan hidup, nilai-nilai budaya dan keadilan. Di samping itu hukum juga mengemban fungsi instrumental, yakni sarana untuk menciptakan dan memelihara ketertiban, stabilitas dan prediktabilitas, sarana melestarikan nilai-nilai budaya dan mewujudkan keadilan, sarana pendidikan serta pengadaan masyarakat, dan sarana pembaharuan masyarakat.¹⁰

Berdasarkan kerangka cita hukum (*recht idee*) Pancasila, maka tujuan hukum bagi bangsa Indonesia adalah untuk memberikan pengayoman kepada manusia, yakni melindungi manusia secara pasif (negatif) dengan mencegah tindakan sewenang-wenang, dan secara aktif (positif) dengan menciptakan kondisi masyarakat yang manusiawi yang memungkinkan proses kemasyarakatan berlangsung secara wajar sehingga secara adil tiap manusia memperoleh kesempatan yang luas dan sama untuk mengembangkan seluruh potensi kemanusiaannya secara utuh. Termasuk juga untuk memelihara dan mengembangkan budi pekerti kemanusiaan serta cita-cita moral rakyat yang luhur berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.¹¹

Adapun pelaksanaan pengayoman tersebut dilakukan dengan usaha mewujudkan: Ketertiban dan keteraturan yang memunculkan prediktabilitas, kedamaian yang berketentraman, keadilan, kesejahteraan dan keadilan sosial, serta pembinaan akhlak luhur berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.¹²

Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Perppu

Demokrasi menempatkan kekuasaan tertinggi dalam suatu negara berada ditangan rakyat negara itu sendiri. Akan tetapi kekuasaan tertinggi itu dibatasi oleh kesepakatan yang mereka tentukan sendiri secara bersama-sama yang dituangkan dalam rumusan konstitusi yang mereka susun dan sahkan bersama, terutama ketika mereka mendirikan negara bersangkutan.¹³ Oleh karenanya Jimly Asshiddiqi menyatakan, konstitusi itulah yang membatasi dan mengatur bagaimana kedaulatan

¹⁰Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum-Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, h.189.

¹¹ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum-Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, h.190.

¹² Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum-Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, h.191.

¹³ Jimly Asshiddiqe, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sekjen Kepanitraan MK, 2006), h. 142.

rakyat disalurkan, dijalankan dan diselenggarakan dalam kegiatan kenegaraan dan kegiatan pemerintahan sehari-hari.¹⁴

Semua konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. Karena itu pembatasan kekuasaan pada umumnya dianggap merupakan corak umum materi konstitusi. Dalam pengertian ini, persoalan yang dianggap terpenting setiap konstitusi adalah pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan. Kemudian, berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara. Indonesia sebagai negara yang berkedaulatan rakyat, maka sumber legitimasi konstitusinya (UUD 1945) adalah rakyat Indonesia.

Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*). Adapun pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah pemegang kedaulatan rakyat.

UUD 1945 amandemen, prinsip pemisahan kekuasaan secara horizontal jelas dianut oleh para perumus Perubahan UUD, seperti tercermin dalam perubahan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) sampai ayat (5). Di mana ditentukan bahwa kekuasaan pembentuk undang-undang ada pada DPR, sedangkan presiden hanya berhak mengajukan RUU yang akan dibahas bersama dengan DPR untuk mendapat persetujuan bersama, kemudian presiden menandatangani dengan ketentuan bila tidak disahkan demi hukum 30 hari UU berlaku dengan diundangkan.

Prinsip pemisahan kekuasaan dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan negara dari kemungkinan menjadi sumber penindasan dan tindakan sewenang-wenang penguasa. Pengaturan dan pembatasan kekuasaan itulah yang menjadi ciri konstitusionalisme dan sekaligus tugas utama konstitusi, sehingga kemungkinan kesewenang-wenangan kekuasaan dapat dikendalikan dan diminimalkan.

Dalam sistem negara modern, cabang kekuasaan kehakiman atau *judiciary* merupakan cabang yang diorganisasikan secara tersendiri sebagai salah satu esensi kegiatan bernegara. Montesquieu memimpikan pentingnya pemisahan kekuasaan yang ekstrim antara cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan terutama kekuasaan yudisial. Dalam praktek kemudian impian Montesquieu ini tidak pernah terbukti terutama antara fungsi legislatif dan eksekutif. Namun dalam konteks fungsi kekuasaan kehakiman, apa yang dimimpikannya itu menjadi pegangan universal di dunia. Karenanya, sampai sekarang, prinsip *the independence of judiciary* menjadi salah

¹⁴ Jimly Asshiddiqe, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sekjen Kepanitraan MK, 2006), h.142.

satu ciri penting setiap negara hukum yang demokratis. Baik di negara yang menganut tradisi civil law maupun common law.

Prinsip pemisahan kekuasaan menghendaki para hakim dapat bekerja secara independen dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan legislatif. Bahkan dalam memahami dan menafsirkan undang-undang dasar dan undang-undang, hakim harus independen dari pendapat dan kehendak politik para perumus undang-undang dasar dan undang-undang. Meskipun anggota parlemen dan presiden yang dipilih langsung oleh rakyat mencerminkan kedaulatan rakyat, tetapi kata akhir dalam memahami maksudnya tetap berada di tangan para hakim.¹⁵

Menjamin agar negara selalu dalam keadaan normal adalah salah satu tugas pokok pemerintahan guna tercapainya tujuan negara. Akan tetapi dalam keadaan normal itu, proses pemerintahan hanya dapat diselenggarakan menurut cara-cara yang ditentukan dalam undang-undang dasar, sebagai mana dikenal dengan prinsip konstitusional government. Dan hal tersebut tercantum dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menentukan "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD."

Jika keadaan normal tidak dapat dipertahankan karena berbagai sebab, barulah dapat dilakukan berbagai langkah yang tidak biasa atau tidak normal berdasarkan ketentuan peraturan yang juga tidak biasa atau tidak normal. Dalam UUD 1945, terdapat dua Pasal yang berkaitan dengan yang bersifat darurat atau keadaan tidak normal itu, yaitu Pasal 12 dan Pasal 22.

Pasal 12 berbunyi "Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang" Sedangkan Pasal 22 berisi tiga ayat, yaitu: (1). Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. (2). Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. (3). Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Dapat dikatakan bahwa Pasal 12 UUD 1945 mengatur tentang keadaan bahaya yang mengakibatkan timbulnya keadaan darurat. Sedangkan Pasal 22 mengatur kewenangan presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang sebagai bentuk dari "emergency legislation" menurut UUD 1945.¹⁶

SE Finner dkk dalam *Comparing Constitutions* membedakan keadaan darurat dalam tiga kategori, yaitu:¹⁷ (1). keadaan darurat perang, yaitu keadaan yang bersenjata. (2). Keadaan darurat karena ketegangan, baik karena bencana alam, ketegangan sosial maupun ketegangan politik. (3). Keadaan darurat karena kepentingan internal yang memaksa. Meskipun tidak ada keadaan darurat, tetapi terdapat kepentingan internal pemerintahan yang mesti dilakukan tetapi instrumen undang-undang yang ada tidak memungkinkan hal itu, maka dapat dilakukan

¹⁵ Jimly Asshiddiqi, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia- pasca reformasi*, (Jakarta, BIP, 2007), h.523.

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia- pasca reformasi*, h.354.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia- pasca reformasi*, h.355, 356.

dengan menerbitkan suatu perppu sebagai landasan hukum bagi tindakan yang menyimpang dari ketentuan undang-undang yang ada.

Dalam sejarah berlakunya konstitusi Indonesia, UUD Sementara 1950 dikenal adanya satu jenis peraturan yang senada dengan Perppu seperti dalam Pasal 22 UUD 1945, yakni Pasal 96 UUDS 1950 yang menentukan sebagai berikut:

- (1) Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan undang undang darurat untuk mengatur hal hal penyelenggaraan pemerintah yang karena keadaan keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera
- (2) Undang undang darurat mempunyai kekuasaan dan derajat undang undang, ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam Pasal yang berikut.

Dari isi kedua ayat tersebut nampak bahwa untuk menyebut peraturan sebagaimana yang dimaksud dengan perppu menurut UUD 1945, dipergunakan nama "Undang Undang Darurat" yang maknanya sama ialah suatu peraturan berderajat undang undang yang dibuat dalam hal ikhwal yang perlu segera diatur , sehingga tidak perlu menunggu persetujuan DPR terlebih dahulu.¹⁸

Adapun undang-undang tentang keadaan darurat (bahaya sesuai Pasal 12 UUD 1945) adalah suatu undang undang yang mengatur manakala ada keadaan bahaya, baik mengatur tentang syarat-syaratnya kapan boleh dinyatakan keadaan bahaya maupun akibat akibat hukumnya setelah dinyatakan keadaan bahaya. Menurut Bagir Manan, Penjelasan UUD 1945 menyebut ketentuan Pasal 22 sebagai *nood verordeningsrech* Presiden yang mengandung makna hak presiden membuat peraturan darurat (*noodverordening*). Berbeda dengan istilah *staatsnoodrecht*, perkataan *staat* dalam *staatsnoodrecht* bukan negara tetapi keadaan, sedangkan *recht* berarti hukum, sehingga *noodrecht* artinya hukum darurat. Dengan demikian *staatsnoodrecht* artinya hukum (dalam keadaan) darurat.¹⁹

Sementara itu, Herman Sihombing mengemukakan, dengan menghubungkan kedua Pasal dalam UUD, yakni Pasal 12 tentang pernyataan keadaan bahaya oleh presiden dan lebih lanjut syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya itu ditetapkan dalam undang undang, maka terhadap negara dalam keadaan darurat, pernyataan bahaya dan akibatnya tidak lepas dari penilikan kekuasaan DPR selaku lembaga perwakilan rakyat Indonesia. Sebaliknya dalam hal kegentingan memaksa, presiden berhak menetapkan perppu (Pasal 22), kegentingan memaksa dengan bahaya adalah sama maksudnya. Bahkan Pasal 22 (1) itu lebih genting dan amat terpaksa dan memaksa, tanpa menunggu adanya syarat-syarat yang ditentukan lebih dahulu oleh dan dalam suatu undang-undang dan bagaimana akibatnya tidak sempat ditunggu dan ditetapkan dalam undang undang, maka presiden berhak menetapkan perppu tersebut sekaligus menyatakan suatu keadaan bahaya atau darurat.²⁰

¹⁸ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia - kajian terhadap dinamika perubahan UUD 1945*, (Yogyakarta: FH-UII Press), h. 145.

¹⁹ Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, (Yogyakarta: FH-UII Press, 2003), h.42-43.

²⁰ Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, (Jakarta: Djembatan, 1996), h. 2.

Kranenburg telah menyatakan, bahwa keadaan bahaya itu adalah sesuatu yang abnormal, maka untuk mengatasinya hukumnya pun dalam keadaan biasa harus dipandang abnormal dan luar biasa, mungkin dalam keadaan normal tindakan penguasa itu masuk dalam kategori bertentangan dengan hukum (*onrechtmatig*), akan tetapi oleh karena keadaan bahaya atau abnormal, maka tindakan penguasa itu adalah sah dan dapat dibenarkan (*gerechtvaardigd*).²¹ Sedangkan Mr Van Dulleman mengemukakan syarat bagaimana supaya dalam keadaan bahaya, hak-hak asasi manusia tetap dihargai secara patut sebagaimana layaknya, demikian juga UUD dan hukum lain dimana mungkin tidak dihapuskan seluruhnya, melainkan hanya dalam waktu singkat dan sementara saja dan bukan selamanya. Selanjutnya Mr van Dulleman mengemukakan empat syarat sahnya peraturan darurat, ialah: pertama, adanya kepentingan tertinggi negara, kedua sangat mutlak dan perlu, ketiga bersifat sementara dan terakhir adalah ketika dibuat peraturan darurat DPR atau perwakilan rakyat tidak dapat mengadakan sidang atau rapatnya.²²

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa hak presidenlah untuk membuat perppu karena keadaan darurat, berlakulah hukum darurat atau hukum abnormal, tetapi sifatnya sementara sampai keadaan darurat itu hilang. Karena berhubungan dengan hak presiden maka ukuran dan kriteria apakah negara dalam keadaan darurat sifatnya subyektif menurut presiden. Dari beberapa perpu yang dikeluarkan presiden diketahui latar belakang dikeluarkannya tidak selalu karena adanya suatu keadaan darurat atau ancaman bahaya terhadap keamanan negara. Tetapi dapat juga karena adanya krisis di bidang ekonomi, adanya kekosongan undang-undang yang mendesak untuk diadakan, atau penangguhan penerapan suatu undang-undang yang akan secara sungguh sungguh mengganggu atau menimbulkan keguncangan atas ketertiban umum, atau melukai rasa keadilan apabila undang undang tersebut ditrapkan.²³

Persoalannya sampai kapan krisis atau keadaan darurat berlaku, dalam tataran perpu maka DPR lah yang memutuskan pada sidang berikutnya, sebagaimana ditentukan UUD 1945 dengan menyetujui atau menolak perpu tersebut untuk menjadi undang undang. UUD 1945 menentukan pada masa sidang DPR berikut, yang menurut Pasal 19 UUD 1945 amandemen, DPR bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. Sementara Tatib DPR dapat menentukan lebih dari satu kali dalam setahun.

Mengenai materi muatan apa saja yang dapat diatur oleh Perppu adalah sama dengan materi muatan undang-undang sebagaimana disebut dalam Pasal 9 UU No 10 Tahun 2004 tentang Peraturan Perundang Undangan. Meskipun demikian, Bagir Manan mengemukakan materi muatan perpu harus memenuhi kriteria, selain tidak boleh bertentangan dengan UUD, juga tidak boleh mengatur tentang penghapusan dan penundaan kewenangan lembaga negara, dan hanya boleh mengatur ketentuan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan.²⁴

²¹ Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, h.5.

²² Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, h.7-8.

²³ Ni'matul Huda, op cit, h.151.

²⁴ Bagir Manan, *Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-undangan*, Makalah, 1994, h.29

Sehubungan dengan Perppu sebagai bentuk peraturan perundang-undangan dalam kerangka UUD 1945 di uji keabsahannya dalam arti bisa diberlakukan seterusnya ialah melalui pengujian lembaga legislatif yang disebut sebagai *legislative review*. Tetapi bila telah disetujui DPR menjadi undang-undang, maka dapat diuji keabsahannya melalui lembaga peradilan yang dikenal sebagai *judicial review*, dalam hal ini menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.²⁵

Pemeriksaan pengujian undang-undang dapat dilakukan secara formil (*formele toetsing*) dan secara materil (*materiële toetsing*). Pengujian formil adalah pengujian selain materi muatan undang undang, misalnya prosedural terbentuknya undang-undang atau atas proses administratif pengundangan dan pemberlakuannya untuk umum yang bertentangan dengan UUD. Adapun pengujian materil undang-undang ialah bila materi muatan suatu undang-undang bertentangan dengan UUD.

Maksud dan tujuan Mahkamah Konstitusi menguji peraturan perundang undangan dalam bentuk undang-undang tidak lain adalah agar keseluruhan negara hukum Republik Indonesia benar-benar mencerminkan cita hukum atau *recht ide* yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai hukum dasar dan hukum tertinggi di negara Republik Indonesia. Dengan kewenangannya itu, sesungguhnya Mahkamah Konstitusi juga menciptakan suatu norma baru, ketika dihapuskannya norma lama karenanya menurut Hans Kelsen Mahkamah Konstitusi juga berfungsi sebagai *positive legislator*.²⁶

Begitu pula kiranya suatu Perppu dibuat dalam kerangka cita hukum atau *recht ide* yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai hukum dasar dan hukum tertinggi di negara Republik Indonesia. Mahkamah Konstitusi dapat menafsirkan situasi atau keadaan memaksa sebagai dasar pemberlakuan perppu, apakah bertentangan dengan kerangka cita hukum atau *recht ide* yang terkandung dalam UUD 1945.

Kerangka cita hukum atau *recht ide* dari pembentukan MK adalah mencegah tindakan kesewenang-wenangan pemerintah (presiden), dan menjaga hak dasar konstitusional warga negara dan lembaga-lembaga negara guna terwujudnya keadilan dalam negara hukum serta tercapainya cita-cita dan tujuan negara Indonesia. Pemisahan kekuasaan lembaga lembaga negara juga terkait dengan pembatasan kekuasaan negara dalam konstitusi (negara hukum).

Dalam kerangka cita hukum atau *recht ide* itulah maka MK kiranya mempunyai kewenangan menguji Perppu yang dibuat pemerintah. Dalam hal ini paling tidak untuk menguji secara formil, terutama berkaitan dasar pembentukan perpu ialah keadaan genting dan memaksa. MK dapat menguji secara obyektif apakah secara konstruktif hukum benar telah terjadi keadaan yang genting dan memaksa. Sehingga diharapkan kesewenang-wenangan pemerintah (presiden) dapat dihindari yang pada akhirnya terwujud kerangka cita hukum atau *recht ide* dari bangsa Indonesia. Sebab akibat hukum dari perppu akan berlaku semenjak diberlakukannya perppu itu sendiri.

²⁵ Jimly Asshiddiqe, *Pokok pokok Hukum Tata Negara Indonesia- pasca reformasi*, h. 590

²⁶ *ibid*, h.592

Penutup

Kesimpulannya, meskipun UUD 1945 tidak menyebutkan kewenangan MK untuk menguji perpu. Akan tetapi demi keadilan berdasarkan kerangka cita hukum atau recht ide dari bangsa Indonesia berupa perlindungan hak dasar konstitusional warga negara dan lembaga lembaga negara dalam UUD maka Perppu dapat diuji oleh MK. Meski terbatas uji formil, karena untuk uji materil sudah tertulis kewenangan DPR dalam UUD 1945.

Pustaka Acuan

- Arief Sidharta, Bernard, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum-Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2000
- Asshiddiqie, Jimli, *Pokok pokok Hukum Tata Negara Indonesia- pasca reformasi*, BIP, Jakarta 2007
-*Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekjen Kepanitraan MK, Jakarta, 2006
- Gautama, S, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni, Bandung, 1983
- Huda, Ni'matul, *Politik Ketatanegaraan Indonesia-Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003
- Kusnardi, Moh, dan Saragih, Bintan, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1994
- Manan, Bagir, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003
- Manan, Bagir, *Fungsi dan Materi Peraturan Perundang Undangan*, Makalah, 1994
- Mahkamah Konstitusi, *Menegakkan Demokrasi*, Sekjen Kepanitraan MK, Jakarta, 2006
- Notonegoro, *Pancasila Dasar Falsafah Negara*, Pancuran Tujuh, 1971
- Soemantri, Sri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987
- Strong, CF, *Modern political Constitutions*, First Published, The English language Book, London, 1966
- Sihombing, Herman, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, Djembatan, Jakarta, 1996
- Suni, Ismail *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta, 1987
- Yamin, Muhammad, *Naskah Persiapan Undang Undang Dasar 1945*, jilid Pertama, Yayasan Prapanca, Jakarta, 1971
- Blog spot Com, Zaid Mushafi, 31-10-2010
- Antara News Com, Selasa 9 Februri 2010