STUDI TENTANG KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM MENGUJI PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR 1945

AGUSTIN NOOR MAULIDA
NPM. 16.81.0471

ABSTRAK

Mahkamah Konstitusi hanya dapat menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Namun dalam perkembangannya dinamika ketatanegaraan, MK diperluas kewenangannya dengan menguji Perpu. Pengujian sedikitnya sudah dua kali dilakukan oleh MK. Penelitian ini bertujuan untuk mendiskripsikan kewenangan mahkamah konstitusi dalam sistem hukum di Indonesia dan kewenangan mahkamah konstitusi dalam menguji Perpu pengganti undang-undang.

Keinginan pembentukan MK telah terealisasi dengan diaturnya kewenangan MK sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman menurut Pasal 24C UUD 1945, selanjutnya diatur lebih lanjut dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK, dan diubah kedua kalinya dengan UU No. 4 Tahun 2014. MK mempunyai empat kewenangan konstitusional (*conctitutionally entrusted powers*) dan satu kewajiban konstitusional (*constitusional obligation*). Ketentuan itu dipertegas dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a sampai dengan d Undang-undang Nomor 24 tahun 2003. Empat kewenangan MK yakni: menguji undang-undang terhadap UUD 1945; memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945; memutus pembubaran partai politik; memutus perselisihan tentang hasil pemilu.

Kewenangan MK menguji Perpu mengemuka sehubungan dengan diterbitkannya Perpu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Ada yang mengatakan MK berwenang dan ada juga y mengatakan bukan kewenangan MK untuk menguji Perpu. Secara garis besar, dikotomi pendapat tersebut betolak dari perbedaan dalam menafsirkan kewenangan MK sebagaimana tercantum dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Pada dasarnya MK dapat menguji Perpu manakala Perpu tersebut sudah melewati masa persidangan berikutnya dan belum juga dibawa ke DPR, serta belum ditentukan apakah disetujui menjadi UU atau dicabut. Dalam keadaan yang seperti ini maka *legislative review* sebagaimana yang dipersyaratkan oleh Pasal 22 ayat (2) dan (3) dengan sendirinya telah hapus dan bahkan terlanggar, karena sudah melewati masa persidangan berikutnya sebagaimana yang diharuskan oleh Pasal 22 ayat (2) yang belum juga disidangkan oleh DPR untuk ditentukan nasibnya. Pada titik inilah kewenangan MK untuk menguji sebuah Perpu menjadi terbuka, karena ketentuan konstitusional untuk mereview Perpu tersebut oleh DPR telah diabaikan. Pada tahap ini, menjadi kewenangan sekaligus tanggung jawab MK untuk menguji Perpu agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum *(rechtsonzakerheid)* dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Kata Kunci: *Studi, Kewenangan Mahkamah Konstitusi, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Undang-Undang Dasar 1945*

PENDAHULUAN

Berdasarkan latar belakang sejarah pembentukannya, keberadaan MK sendiri pada awalnya adalah untuk menjalankan wewenang pengujian undang-undang. Munculnya kewenangan ini sendiri dapat dipahami sebagai perkembangan hukum dan politik ketatanegaraan modern.[1] Mekanisme pengujian undang-undang ini sendiri dimaksudkan untuk melakukan pengujian suatu produk perundang-undangan terhadap undang-undang yang lebih tinggi oleh lembaga peradilan tertentu. Pengujian undang-undang (*judicial review*) sendiri di Indonesia dilaksanakan oleh dua lembaga peradilan yang berbeda, yakni Mahkamah Konstitusi (MK) dan Mahkamah Agung (MA). MK berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-undang Dasar, sedangkan MA berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.[2]

Pengujian ini sendiri sendiri memiliki perbedaan pengertian yang mendasar dengan istilah "c*onstitutional review*' atau pengujian konstitusional. *"Judicial review"* memiliki objek kajian yang lebih luas dari "*constitutional review*', karena bukan hanya menguji produk perundang- undangan berbentuk undang-undang, tetapi mencakup pula peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Pengujiannya-pun tidak hanya menyoal konstitusionalitasnya, melainkan juga dapat diuji legalitas dari produk perundang-undangan tersebut. Namun di sisi lain, "*judicial review*' memiliki pengertian yang lebih sempit, karena kewenangan pengujian ini hanya dilakukan oleh hakim atau lembaga judisial. Sedangkan "*constitutional review"* memiliki pengertian lebih luas, karena subyek yang mengujinya bisa lembaga selain peradilan, tergantung lembaga mana yang diberi kewenangan oleh konstitusi negara tersebut.

Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan, "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang". Selanjutnya Perpu itu harus mendapat persetujuan dari DPR pada masa sidang berikutnya". Apabila DPR tidak menyetujuinya maka Perpu itu harus dicabut atau dibatalkan, akan tetapi apabila DPR menyetujuinya maka Perpu itu ditetapkan menjadi Undang-undang. Setelah menjadi undang-undang barulah MK memiliki kewenangan untuk menguji konstitusionalitasnya. Berdasarkan ketentuan yuridis normatif, Perpu 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 Perpu. Namun demikian penggunaan huruf besar dan kecil. Jika digunakan mempunyai perbedaan yang signifikan, biasanya penggunaan huruf besar Undang-Undang dipahami dalam arti nama atau sebutan undang-undang yang sudah tertentu, misalnya Undang-undang No24 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 huuruf kecil dalam frasa "Undang-undang" dimaknai meluas, bahwa Perpu dalam hal ini setingkat dengan Undang-undang.[3]

---

[1] *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, 2010, (Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi), hal. 3

[2] Pasal 24A ayat (1) UUD 1945

[3] http://www.kompasiana.com, diakses pada tanggal 3 desember 2015

PEMBAHASAN

Problematika mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) mengemuka sehubungan dengan diterbitkannya Perpu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Pertanyaan dan problematika tersebut ibarat dua sisi mata uang, membelah pendapat khalayak (khususnya para ahli) menjadi dua, ada yang mengatakan MK berwenang dan ada juga yang lantang mengatakan bukan kewenangan MK untuk menguji Perpu, tentu dengan segala argumentasi dan perspektif hukumnya masing-masing.

Secara garis besar, dikotomi pendapat tersebut betolak dari perbedaan dalam menafsirkan kewenangan MK sebagaimana tercantum dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945:*"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang undang terhadap UndangUndang Dasar ....."*

Bagi yang setuju bahwa MK dapat menguji Perpu, alasan utamanya adalah materi dan kedudukan (hierarki) Perpu sama dengan UU,[4] sehingga dengan demikian Perpu masuk dalam cakupan kewenangan *judicial review* MK sebagaimana dimaksud Pasal 24C UUD 1945. Sementara disisi yang berhadapan dengan pendapat tersebut mengatakan MK tidak berwenang menguji Perpu dengan alasan bahwa Pasal 24C UUD 1945 sudah jelas dan tegas menyebutkan *objectum litis* (objek perkara) dalam perkara pengujian undang-undang di MK adalah undang-undang, bukan Perpu. Mekanisme pengujian *(review)* terhadap Perpu sudah diatur dalam Pasal 22 ayat (2) dan (3), yaitu menjadi kewenangan DPR untuk membahas dan menentukan nasibnya pada persidangan berikutnya.

Berkenaan dengan persoalan kewenangan pengujian Perpu oleh MK, ada baiknya penulis mengingatkan kita kepada persoalan yang serupa yang terjadi tahun 2009-2010 silam. Pada tanggal 18 September 2009, Presiden menerbitkan Perpu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK, sehubungan dengan "kegentingan memaksa" yang terjadi dalam dunia pemberantasa korupsi, khususnya KPK. Ketika itu, tiga (3) dari lima (5) pimpinan KPK dinonaktifkan karena berstatus tersangka. Peristiwa tersebut dinilai oleh Presiden sebagai kegentingan memaksa sehingga membuka ruang bagi Presiden untuk menerbitkan Perpu tentang pengangkatan pimpinan sementara (plt) KPK. Alasan utamanya karena mekanisme pengisian kekosongan pimpinan KPK sebagaimana yang diatur dalam UU KPK memakan waktu yang sangat lama sehingga dikhawatirkan akan mengganggu kinerja KPK dengan hanya dua orang pimpinan yang tersisa.

Ditinjau dari penafsiran historis pun jelas bahwa perumus amandemen UUD 1945 berkehendak untuk tidak memasukan Perpu kedalam jangkauan kewenangan *judicial review* MK, karena seandainya perumus amandemen berkehendak memasukan Perpu kedalam jangkauan kewenangan *judicial review* MK, maka melalui perubahan ketiga, perumus amandemen dapat saja memasukan "Perpu" kedalam rumusan Pasal 24C ayat (1) yang mengatur kewenangan MK.

Namun pada kenyataannya perumus amandemen UUD tidak menghendaki hal tersebut dan tetap mempertahankan Pasal 22 apa adanya. Dari segi penafsiran historis dan penelusuran terhadap *original intent* (kehendak asli) perumus amandemen UUD 1945, jelas bahwa kewenangan *judicial review* MK sebagaiama tercantum dalam Pasal 24C ayat (1) tidak dapat menjangkau Pasal 22 UUD 1945. Karena Pasal 22 sudah mengatur mekanisme *review* tersendiri, yaitu melalui *legislative review* (pengujian oleh legislatif).

---

[4] Berdasarkan Pasal 7 jo Pasal 11 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa kedudukan (hierarki) Perpu sama/setara dengan undang-undang. Begitu pun dengan materi muatannya, sama dengan materi muatan undang-undang.

Pada dasarnya Mahkamah Konstitusi dapat menguji Perpu manakala Perpu tersebut sudah melewati masa persidangan berikutnya namun belum juga dibawa ke DPR dan belum ditentukan apakah disetujui menjadi UU atau dicabut. Dalam keadaan yang seperti ini maka *legislative review* sebagaimana yang dipersyaratkan oleh Pasal 22 ayat (2) dan (3) dengan sendirinya telah hapus dan bahkan terlanggar, karena sudah melewati masa persidangan berikutnya sebagaimana yang diharuskan oleh Pasal 22 ayat (2) namun belum juga disidangkan oleh DPR untuk ditentukan nasibnya. Maka pada titik inilah kewenangan MK untuk menguji sebuah Perpu sudah terbuka, karena ketentuan konstitusional untuk mereview Perpu tersebut oleh DPR telah diabaikan. Bahkan pada tahap yang seperti ini, menjadi kewenangan sekaligus tanggung jawab MK (apabila ada permohonan pengujian Perpu) untuk menguji Perpu agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum *(rechtsonzakerheid)* dalam sistem ketatanegaraan kita.

Dengan pembatasan mengenai kapan MK dapat dan tidak dapat menguji Perpu, maka diharapkan MK (dalam menjalankan kewenangannya) tetap patuh pada rambu-rambu pembatas yang digariskan UUD 1945, namun disisi yang lain MK tetap dapat memastikan konstitusionalitas suatu Perpu manakala keharusan *legislative review* menurut Pasal 22 itu sendiri diabaikan.

KESIMPULAN

Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk menjamin agar konstitusi sebagai hukum tertinggi dapat ditegakkan sebagaimana mestinya. Oleh sebab itu, Mahkamah Konstitusi juga disebut sebagai organ pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*). Dalam menjalankan fungsi peradilan, Mahkamah Konstitusi dapat menafsirkan UUD 1945. Oleh karena itu Mahkamah Konstitusi selain penjaga juga disebut sebagai penafsir konstitusi (*the sole interpreter of the constitution*). Salah satu pelaksanaan kewenangan Mahkamah Konstitusi yang ditentukan oleh UUD 1945 yaitu pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 (*judicial review*). Dimana dalam melakukan pengujian tersebut, Mahkamah Konstitusi menyandarkan frasa pasal, ayat dalam pasal, pasal maupun keseluruhan pasal dari undang-undang yang diuji tersbeut dengan UUD 1945. Problematika mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) mengemuka sehubungan dengan diterbitkannya Perpu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Menelaah pendapat para ahli hukum menjadi dua, ada yang mengatakan MK berwenang dan ada juga yang lantang mengatakan bukan kewenangan MK untuk menguji Perpu, tentu dengan segala argumentasi dan perspektif hukumnya masing-masing. Secara garis besar, dikotomi pendapat tersebut betolak dari perbedaan dalam menafsirkan kewenangan MK sebagaimana tercantum dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Pada dasarnya Mahkamah Konstitusi dapat menguji Perpu manakala Perpu tersebut sudah melewati masa persidangan berikutnya namun belum juga dibawa ke DPR dan belum ditentukan apakah disetujui menjadi UU atau dicabut. Dalam keadaan yang seperti ini maka *legislative review* sebagaimana yang dipersyaratkan oleh Pasal 22 ayat (2) dan (3) dengan sendirinya telah hapus dan bahkan terlanggar, karena sudah melewati masa persidangan berikutnya sebagaimana yang diharuskan oleh Pasal 22 ayat (2) namun belum juga disidangkan oleh DPR untuk ditentukan nasibnya. Maka pada titik inilah kewenangan MK untuk menguji sebuah Perpu sudah terbuka, karena ketentuan konstitusional untuk mereview Perpu tersebut oleh DPR telah diabaikan. Bahkan pada tahap yang seperti ini, menjadi kewenangan sekaligus tanggung jawab MK (apabila ada permohonan pengujian Perpu) untuk menguji Perpu agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum *(rechtsonzakerheid)* dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

REFERENSI

Buku

Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum,* Bandung: PT. Citra Aditya Bakti

Abdul Rasyid Thalib, 2006, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti),

Ahmad Syahrizal, 2006, *Peradilan Konstitusi, Suatu Studi tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif*, (Jakarta: Pradnya Paramita)

Abu Daud Busro dan Abu Bakar Busro, 1985, *Azas-azas Hukum Tata Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia

Abdul Rasyid Thalib, 2006, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti

Bagir Manan, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi* Yogyakarta : FH UII Press

Bambang Widjojanto, Saldi Isra, dan Marwan Mas, 2002, *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan

Bambang Sutiyoso, 2009, *Tata Cara Penyelesaian Sengketa di Lingkungan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: UII Press

Didit Hariadi Estiko dan Suhartono, 2003, *Mahkamah Konstitusi : Lembaga Negara Baru*

Dasril Radjab, 1994, *Hukum Tata Negara Indonesia,* Jakarta: PT. Rineka Cipta

Fatkhurohman, et.al, 2004, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti

----------, 2005, *Hak Menguji (Toetsingsrecht) yang dimiliki hakim dalam sistem hukum Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada).

H. Alwi Wahyudi, 2012, *Hukum Tata Negara Indonesia,* Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Hans Kelsen, 1961, *General Theory of Law and State*, New York: Russell & Russell

Jimly Asshiddiqie, 2005, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press

----------, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid I,* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

----------, 2006, *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Jakarta: Kompress

----------, 2006, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press

----------, 2006, Hukum Acara Pengujian Undang-Undang, Jakarta: Konstitusi Press

----------, 2010, *Model-model Pengujian Konstitutional di Berbagai Negara*, Jakarta: Sinar Grafika

----------, 2010, *Perkembangan dan Konsilidasi Lembaga Negara*, Jakarta : Bumi Aksara

Jimly Asshiddiqy dan Mustafa Fakhri, 2003, *Mahkamah konstitusi, Kompilasi Ketentuan Konstitusi, Undang-Undang dan Peraturan di 78 Negara*, Jakarta: Pusat Studi Hukum tata Negara Universitas Indonesia dan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Indonesia

Kusnardi, Bintan Saragih, 1978, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*, Jakarta: Gramedia

Maria Farida Indarti, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan*, (Jakarta: Kanisius)

Moh.Mahfud MD, 2010, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta; Raja Grafindo Persada

Miftakhul Huda, September 2007, *"Ultra Petita" dalam Pengujian Undang-Undang*, dalam Jurnal Konstitusi Volume 4 Nomor 3, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia)

Maruar Siahaan, 2011, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika

Maria Farida Indarti, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan*, Jakarta: Kanisius

Ni'matul Huda, 2003, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press

----------, 2006, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press

Refly Harun et al., 2004, *Menjaga Denyut Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Perss

Soehino, 2005, *Hukum Tata Negara, Sifat Serta tata Cara Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: BPFE

Titik Triwulan Tutik, 2007, *Eksistensi Kedudukan dan Wewenang Komisi Yudisial sebagai lembaga negara dalam System ketatanegaraan Republik Indonesia pasca amandeman UUD 1945*, Jakarta: Prestasi Pustaka

----------, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : Kencana.

Zainal Arifin Hoesein, 2009, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI, Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPRRI/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPRRI/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitus

Internet

http://kewenanganmahkamah..co.id

https://rikijuniagara..com

http://www.kompasiana.com

masterderechten..co.id

http://www.mahkamahkonstitusi.go.id

http://equityjusticia..co.id