

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORI**

#### **A. Teori Konstitusi**

##### **1. Pengertian Konstitusi**

Untuk mempermudah pemahaman pengertian dari konstitusi diperlukan penjelasan dari segi etimologi. Kata “konstitusi” berasal dari bahasa Perancis yaitu kata kerja *constituer* yang berarti membentuk. Konstitusi berarti pembentukan dan yang dibentuk adalah negara. Dengan demikian konstitusi menjadi awal dalam pembentukan segala peraturan perundang-undangan tentang negara. Dalam bahasa latin *constitutio* berarti pengaturan. Sedangkan Belanda yang menjadi kiblat hukum Indonesia memakai istilah *grondwet* yang berarti Undang-undang yang menjadi dasar dari segala hukum. Istilah ini yang kemudian dipakai Indonesia menjadi Undang-undang Dasar.

Konstitusi merupakan dasar hukum yang memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi. Pada awalnya konstitusi hanyalah suatu kumpulan dari peraturan serta adat kebiasaan semata-mata. Dalam bukunya, Hendarmin Ranadireksa berpendapat bahwa “Konstitusi adalah sistem yang menetapkan, mengatur,

dan menjelaskan segala sesuatu yang berhubungan dengan pengelolaan dan penyelenggaraan Negara”.<sup>1</sup>

Konstitusi merupakan dasar penguasa yang dewasa ini disebut sebagai pemerintah untuk berperilaku dan bertindak untuk mengeluarkan kebijakan. Secara historis bahwa:

Kemudian pada Kekaisaran Roma, konstitusi (constitutionnes) memperoleh tambahan arti sebagai suatu kumpulan ketentuan serta peraturan yang dibuat oleh para kaisar atau para preator di dalamnya pernyataan-pernyataan pendapat dari para ahli hukum/negarawan, serta adat istiadat setempat, disamping undang-undang.<sup>2</sup>

Sedangkan istilah konstitusi itu sendiri lahir dari negara Perancis yaitu *constituere* yang berarti membentuk dan istilah Undang-undang Dasar adalah terjemahan dari bahasa Belanda yaitu *Gronwet* yang berasal dari kata *grond* yang berarti tanah atau dasar serta *wet* yang berarti Undang-Undang. Dalam prakteknya pengertian konstitusi lebih luas dari pengertian Undang-Undang Dasar. Tetapi dalam beberapa Negara termasuk Indonesia terdapat penyamaan arti dari konstitusi dan Undang-Undang Dasar sesuai dengan praktek

---

<sup>1</sup> Ranadireksa, Hendarmin, *Visi Politik Amandemen UUD 1945 Menuju Konstitusi yang Berkedaulatan Rakyat*, (Jakarta: PT Dyatama Milenia, 2002), h 201

<sup>2</sup> Dahlan Thaib, *Teori Hukum dan Konstitusi*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2001), h. 2-3

ketatanegaraannya. Salah satu buktinya di Indonesia adalah Mahkamah Konstitusi yang bekerja dalam proses ketatanegaraan Indonesia menegakkan hukum dengan berlandaskan dan supremasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang sering juga disebut konstitusi Indonesia.

Namun perlu pemahaman yang lebih mendalam bahwa terdapat perbedaan antara konstitusi dan konstitusional. Konstitusi yang merupakan ketentuan yang mengatur mengenai ketatanegaraan sedangkan konstitusional yang merupakan pembatasan kekuasaan dan jaminan hak rakyat melalui konstitusi. Pertama perlu dicermati pengertian konstitusi yang dimuat dalam kamus umum dan kamus hukum, sebagaimana dikutip dibawah ini:

- a. Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian dari konstitusi: segala ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan, sebagian daripadanya, ialah undang-undang dasar; undang-undang dasar sesuatu negara.<sup>3</sup>
- b. Dalam bukunya I Dewa Gede Atmadja yang berjudul Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, dikutip pengertian konstitusi dari Kamus istilah Hukum Belanda-Indonesia, "Constitutie, 1. Undang-

---

<sup>3</sup>Suharso dan Retnoningsih, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (Edisi Lux)*, (Semarang: Widya Karya, 2011), h 263

Undang Dasar yang tertulis; 2. dalam pengertian lebih luas: aturan dasar, sendi negara; bentuk susunan negara, pengaturan negara, di dalam mana juga diberi tempat kepada hukum kebiasaan tidak tertulis.<sup>4</sup>

- c. Dalam bukunya I Dewa Gede Atmadja yang berjudul Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, dikutip pengertian konstitusi dari Kamus Hukum Inggris, *Oxford Dictionary of Law* bahwa "*Constitution is the rules and practices that determine the composition and functions of the organs of central and local government in a state and regulate the relationship between individual and the state*". Dalam terjemahannya konstitusi adalah aturan-aturan hukum dan praktek-praktek yang menentukan susunan dan fungsi lembaga pemerintahan pusat dan daerah, serta mengatur hubungan antara warga negara dan Negara.
- d. Dalam bukunya I Dewa Gede Atmadja yang berjudul Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, dikutip pengertian konstitusi dari Kamus Hukum Inggris, *Black's Law Dictionary*, dikutip bahwa "*Constitution, the organic and fundamental law of a nation or state, which may be written or unwritten, establishing*

---

<sup>4</sup> I Dewa Gede Atmadja, *Demokrasi, HAM dan Konstitusi*, (Malang: setara Press, 2011), h. 22-23

*character and conception of its government, laying the basics principles to which its internal life is to be conformed, organizing the government, and regulating, distributing, and prescribing the extent and manner of the exercise of sovereign power*". Dalam terjemahan bebas oleh penulis, konstitusi, hukum organik dan hukum dasar dari suatu bangsa atau negara, yang tertulis atau tidak tertulis, menetapkan karakter dan konsepsi pemerintahan, meletakkan asas-asas dasar kehidupan dalam menyesuaikan diri, mengorganisir pemerintah, dan mengatur, membagikan, dan membatasi fungsi dari departemen-departemen yang berbeda, dan memberikan dasar luas dan cara pelaksanaan kekuasaan berdaulat.

Dalam buku yang berjudul Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia karangan Jimly Asshiddiqie menurut para ahli hukum terdapat pro dan kontra kesamaan antara konstitusi dan Undang-Undang Dasar dengan pengertian yang berbeda-beda, yaitu:<sup>5</sup>

a. Aristoteles

Dalam bukunya yang berjudul "*Politics*" menyebutkan bahwa "*A constitution (or. polity) may be defined as the organization of a polis in respect of its offices generally, but in respect of that particular office which is*

---

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*. (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010), h. 25-38

*sovereign in all issues*". Terjemahannya adalah "suatu konstitusi atau politi mungkin dapat didefenisikan sebagai dari organisasi dari polis yang dihormati oleh pejabat-pejabatnya pada umumnya, bahkan juga ditaati oleh pejabat-pejabat khusus yang berdaulat dalam seluruh tindakannya".

b. James Bryce

Defenisi yang banyak dikutip ahli-ahli konstitusi pada abad 20, "*A constitution as a frame work of political society, organised through and by law*" yang dalam terjemahannya disebutkan bahwa "konstitusi sebagai satu kerangka masyarakat politik, yang pengorganisasiannya melalui dan oleh hukum".

c. Philips Hood dan Jackson, menulis bahwa "*Constitution as a body of laws, customs and conventions that define the compotition and powers of the organs of the State and that regulate the relations of the various State organs to one another and to the private citizen.*" Pengertiannya, "konstitusi sebagai himpunan aturan hukum, adat istiadat, kebiasaan-kebiasaan, dan konvensi-konvensi ketatanegaraan yang menentukan susunan dan kekuasaan lembaga-lembaga negara (organ-organ negara) dan yang mengatur hubungan antara lembaga negara satu sama lainnya, serta mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara dan warga negara perorangan"

- d. Henc van Maarseveen dan Ger van de Tang menyatakan bahwa tidak cukup mendefenisikan konstitusi sebagai dokumen hukum (*legal document*), lebih daripada itu konstitusi adalah *polotico-legal document* (dokumen hukum dan politik) yang berarti konstitusi menjadi dasar kebijakan hukum (*legal policy*), sistem politik, ekonomi, dan sosial.<sup>6</sup>
- e. K.C. Wheare memberikan gambaran bahwa konstitusi, dalam konsep yang luas meliputi hukum dasar tertulis dan tidak tertulis, baik aturan yang legal (aturan hukum) maupun yang non-legal atau ektralegal (persetujuan, kebiasaan dan konvensi ketatanegaraan). Sedangkan dalam konsep sempit dapat dikatakan sama dengan undang-undang dasar yaitu peraturan hukum dasar yang mengatur pemerintahan negara dan telah diwujudkan dalam sebuah dokumen.<sup>7</sup>
- f. Ferdinan Lassal dalam buku Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia karangan Jimly Asshiddiqie membagi konstitusi kedalam dua konsep pemikiran, yaitu:<sup>8</sup>
- 1) Konstitusi dalam arti sosiologis dan politik (*sociologische en politiche begrib*) adalah hubungan dari faktor-faktor kekuatan nyata dalam masyarakat,

---

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*,... h. 28

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*,... h. 29

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*,... h. 30



seperti Presiden, Parlemen, Partai Politik, Kelompok Kepentingan, Kelompok Penekan, dan sebagainya.

- 2) Konstitusi dalam arti yuridis adalah dokumen hukum yang tertulis mengatur lembaga-lembaga negara dan prinsip memerintah dalam suatu Negara.
- g. Djokosoetono memiliki paham modern dengan merujuk pada Struycken dan Grurys yang menyatakan bahwa konstitusi sama dengan undang-undang yang tertinggi yang harus memiliki bentuk tertulis dalam bentuk dokumen yang diterbitkan dalam Lembaran Negara, isinya memuat dan mengatur muatan-muatan fundamental atau hal-hal yang pokok saja seperti Hak Asasi Manusia (HAM), bentuk negara, dan fungsi pemerintahan, dan konstitusi harus memiliki prosedur pembentukan serta perubahan yang harus istimewa yang tidak boleh sama dengan undang-undang biasa.<sup>9</sup>

Berdasarkan pengertian-pengertian diatas maka penulis mendapatkan pemahaman atas konstitusi yang diantaranya:<sup>10</sup>

- a. Undang-Undang Dasar yang tertulis, di Indonesia konstitusinya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945);
- b. Menentukan batasan kekuasaan;
- c. Menjamin hak rakyat (HAM);

---

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*,... h. 31

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*,... h. 32



- d. Memberikan dasar hukum atau legitimasi kekuasaan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan.

Konsitusi bisa timbul karena keinginan beberapa komunitas yang berdekatan untuk saling bergabung dengan pemerintahan baru. Konstitusi juga menjadi konsekuensi dari hak menentukan nasib sendiri (*self determination*), mau menjadi negara mandiri, bergabung dengan negara terdekat (Timor-timur sekarang Timor Leste dan Yogyakarta yang bergabung dengan Indonesia) atau diasuh oleh negara penjajahnya. Konstitusi juga bisa ditimbulkan oleh dekolonisasi pemerintahan lama dengan kekalahan perang melahirkan negara baru (Uni Soviet yang pecah menjadi beberapa negara).<sup>11</sup>

Dalam materi perkuliahan Hukum Konstitusi pada tahun 2011 oleh Nurul Akhmad dan dalam Negara dan Konstitusi oleh Mirza Nasution disebutkan bahwa terdapat penggolongan konstitusi menurut K.C. Wheare dan penulis memperoleh pemahaman sebagai berikut:<sup>12</sup>

- a. Berdasarkan bentuknya yang tertulis dan tidak tertulis (*written constitution and unwritten constitution*) Konstitusi tertulis dalam suatu atau beberapa naskah dan tidak

---

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang...* h. 38

<sup>12</sup> Mirza Nasution, *Negara dan Konstitusi*, USU Digital Library, Medan, Fakultas Hukum Universitas Sumatra Utara, 2004, h. 6

tertulis berarti ketentuan yang mengatur pemerintahan dalam banyak konvensi atau Undang-undang biasa.

- b. Berdasarkan prosedur perubahannya rigid dan fleksibel/luwes (*flexible constitution and rigid constitution*) Konstitusi rigid bersifat kaku dan sulit untuk mengadakan perubahan sehingga sulit juga untuk mengikuti perkembangan zaman. Sedangkan konstitusi fleksibel mudah untuk melakukan perubahan, tidak membutuhkan prosedur yang istimewa. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) meskipun perubahannya membutuhkan prosedur istimewa tetapi bersifat fleksibel karena memuat ketentuan yang bersifat pokok saja sehingga mudah mengikuti perkembangan zaman.<sup>13</sup>
- c. Berdasarkan derajatnya tinggi dan tidak tinggi (*supreme constitution and not supreme constitution*) Konstitusi mendapat posisi yang tinggi dalam hieraki perundang-undangan atau disejajarkan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.
- d. Berdasarkan bentuk negara serikat dan kesatuan (*federal constitution and unitary constitution*) Konstitusi yang dipakai oleh negara serikat atau kesatuan memiliki ciri khas masing-masing sehingga terdapat perbedaan

---

<sup>13</sup> Mirza Nasution, Negara dan Konstitusi, *USU Digital Library*,...

antara konstitusi dari bentuk negara. Negara serikat membagi jelas dalam konstitusinya kekuasaan pemerintah pusat dan negara bagian, sedangkan dalam negara kesatuan pembagian kekuasaan seperti itu tidak diatur karena pada dasarnya semua kekuasaan berada di tangan pemerintah pusat.

- e. Berdasarkan sistem pemerintahan presidensiil dan parlementer (*president executive and parliamentary executive constitution*) Konstitusi yang dimiliki oleh suatu negara disesuaikan berdasarkan sistem pemerintahannya.<sup>14</sup>

Sejak tahun 1945 sampai tahun 2012, Indonesia sudah beberapa kali berganti konstitusinya mulai dari Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 (KRIS 1949), Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950), kembali ke Undang-Undang Dasar 1945, dan sekarang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) pasca amandemen. Untuk perubahan bisa dilakukan oleh rakyat melalui referendum. Di negara republik, referendum adalah jejak pendapat dalam perubahan konstitusi dengan rakyat atau legislatif. Untuk negara federal meminta persetujuan dari negara bagian. Perubahan konstitusi selanjutnya dilakukan oleh sejumlah

---

<sup>14</sup> Mirza Nasution, Negara dan Konstitusi, *USU Digital Library*,...

negara bagian maupun dengan sistem konvensi ketatanegaraan. Sedangkan menurut beberapa ahli terdapat teori perubahan konstitusi, dalam bukunya I Dewa Gede Atmadja yang berjudul *Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, K.C. Wheare (*Modern Constitution*) dalam teorinya menyatakan empat cara perubahan konstitusi, yaitu:<sup>15</sup>

- a. Amandemen Forma Perubahan dilakukan dengan ketentuan norma-norma yang sudah ditetapkan dalam konstitusi itu sendiri
- b. *Some Primary Sources* Perubahan yang disebabkan adanya dorongan partai politik yang menguasai parlemen.
- c. *Judicial Constituion* Perubahan melalui penafsiran hakim melalui *Judicial review* oleh Mahkamah Agung (MA) atau Mahkamah Konstitusi (MK) atau lembaga yudisial yang diberikan kewenangan untuk itu.
- d. Konvensi/kebiasaan ketatanegaraan Perubahan melalui proses kebiasaan masyarakat dan konvensi kesepakatan masyarakat.

Sama dengan K.C. Wheare, C.F. Strong (*Modern Political Constitution*;) berpendapat bahwa terdapat empat

---

<sup>15</sup> I Dewa Gede Atmaja, *Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, (Malang: Setara Press, 2010), h. 62

prosedur perubahan konstitusi sebagaimana dalam buku I Dewa Gede Atmadja yang berjudul *Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945)*, dengan membaca prosedur perubahan konstitusi tersebut penulis mendapatkan pemahaman sebagai berikut:<sup>16</sup>

- a. Perubahan konstitusi oleh badan legislatif dengan adanya persyaratan khusus yang sudah disepakati bersama;
- b. Perubahan konstitusi dengan referendum yang dilakukan dengan meminta pendapat rakyat menerima atau menolak Rancangan Perubahan Konstitusi yang diajukan oleh lembaga berwenang. Jika diterima maka akan terjadi perubahan konstitusi dan jika ditolak maka tidak akan terjadi perubahan konstitusi
- c. Perubahan konstitusi negara serikat melalui persetujuan konvensi negara-negara bagian;
- d. Perubahan konstitusi melalui konvensi badan khusus yang dibentuk dan hanya berwenang melakukan perubahan konstitusi.

## **B. Mahkamah Konstitusi**

1. Latar Belakang Pembentukan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

---

<sup>16</sup> I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi*,... h. 62-63

Keberadaan Mahkamah Konstitusi secara historis tidak dapat dilepaskan dari konsep dan fakta mengenai judicial review, yang sejatinya menjadi kewenangan paling utama dari Mahkamah Konstitusi. Ada empat peristiwa/momen penting yang secara historis patut untuk dicermati, yang peristiwa/momen tersebut menjadi pertimbangan untuk diakomodirnya ketentuan mengenai Mahkamah Konstitusi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Ketentuan tersebut yang kemudian mengharuskan dibentuknya lembaga negara yang melengkapi kekuasaan kehakiman, yakni Mahkamah Konstitusi. Empat peristiwa/momen bersejarah tersebut antara lain kasus *Madison vs Marbury* di Amerika Serikat, ide Hans Kelsen di Austria, gagasan Mohammad Yamin dalam siding Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), dan perdebatan Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (PAH I BP MPR) pada sidang amandemen Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).<sup>17</sup> Sejarah judicial review muncul pertama kali di Amerika Serikat melalui putusan pengadilan (Supreme Court) Amerika Serikat dalam perkara

---

<sup>17</sup> Jenedjri M. Gaffar, *Kedudukan Fungsi Dan Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Surakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 17 Oktober, 2009), 3.

“Marbury vs Madison” pada tahun 1803. Meskipun konstitusi Amerika Serikat tidak memberikan kewenangan judicial review, Supreme Court Amerika Serikat membuat putusan yang bersejarah. Hakim Agung (Chief Justice) John Marshall menyatakan bahwa pengadilan berwenang membatalkan undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi. Dan putusan tersebut akhirnya didukung oleh empat hakim agung lainnya, bahwa pengadilan berwenang membatalkan undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi. Kasus ini kemudian menjadi preseden dalam sejarah ketatanegaraan Amerika Serikat, yang kemudian berpengaruh besar terhadap pemikiran dan praktik hukum di banyak negara. Semenjak itulah banyak undang-undang negara bagian yang dinyatakan bertentangan dengan konstitusi oleh Supreme Court.<sup>18</sup> Pembentukan Constitutional Court (Mahkamah Konstitusi) sebagai sebuah institusi/lembaga tersendiri diperkenalkan oleh Hans Kelsen. Kelsen yang merupakan pakar dan guru besar Hukum Publik dan Administrasi University of Vienna itu menyatakan bahwa pelaksanaan aturan yang konstitusional suatu peraturan perundang-undangan dapat secara efektif dijamin hanya ketika ada lembaga selain lembaga legislatif yang diberikan

---

<sup>18</sup> Maruar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretarian Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2010), 1-2.



kewenangan dan tugas untuk menguji apakah suatu produk hukum konstitusional atau tidak. Apabila dinyatakan produk hukum dari lembaga legislatif tidak konstitusional maka berakibat tidak mempunyai keberlakuan. Untuk kepentingan demikian, menurut Kelsen perlu dibentuk institusi/lembaga pengadilan berupa Constitutional Court, yang akan melakukan pengawasan konstitusionalitas undang-undang yang dapat juga diberikan kepada pengadilan biasa. Pemikiran Kelsen mendorong Verfassungsgerichtshof di Austria yang berdiri sendiri di luar Mahkamah Agung, inilah Mahkamah Konstitusi pertama kali di dunia.<sup>19</sup>

Gagasan Mohammad Yamin untuk membentuk lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa di bidang pelaksanaan konstitusi (constitutionele geschil/constitutional disputers) menjadi momen yang perlu diingat dalam sejarah ketatanegaraan kita. Gagasan Yamin berawal dari pemikiran perlunya diberlakukan suatu materiele toetsingrecht (uji materi) terhadap undang-undang. Dalam sebuah rapat Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Yamin mengusulkan agar Mahkamah Agung diberi kewenangan “membanding” undang-undang. Namun usulan Yamin disanggah oleh Soepomo dengan empat

---

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, (Jakarta: Konpress, 2005), 29.

alasan bahwa (i) konsep dasar yang dianut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang tengah disusun bukan merupakan konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) melainkan konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power*), (ii) tugas hakim adalah menerapkan undang-undang, bukan menguji undang-undang, (iii) kewenangan hakim untuk melakukan pengujian undang-undang bertentangan dengan konsep supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dan (iv) sebagai negara yang baru merdeka belum memiliki ahli-ahli mengenai hal tersebut serta pengalaman mengenai *judicial review*. Akhirnya, ide itu urung diadopsi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).<sup>20</sup>

Gagasan membentuk Mahkamah Konstitusi kemudian mengemuka dalam sidang kedua Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (PAH I BP MPR), pada Maret-April tahun 2000. Awalnya Mahkamah Konstitusi akan ditempatkan dalam lingkungan Mahkamah Agung dengan kewenangan melakukan uji materil atas undang-undang, memberikan putusan atas pertentangan antar undang-undang, serta kewenangan lainnya yang diberikan undang-undang.

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

Usulan lain memberikan kewenangan Mahkamah Konstitusi memberikan putusan terhadap sengketa kewenangan antar lembaga negara, antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah. Serelah melewati perdebatan panjang, pembahasan mendalam, serta dengan mengkaji lembaga pengujian konstitusional undang-undang di berbagai negara, serta mendengarkan masukan berbagai pihak, terutama para pakar hukum tata negara, rumusan mengenai pembentukan Mahkamah Konstitusi diakomodir dalam Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Hasil Perubahan Ketiga UUD NRI 1945 merumuskan ketentuan mengenai lembaga yang diberi nama Mahkamah Konstitusi dalam Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Akhirnya sejarah Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dimulai, tepatnya setelah disahkannya Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) dalam Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B pada 9 November 2001.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Maruar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretarian Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2010), 8-9.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi dapat dipahami dari dua sisi, yaitu sisi politik dan sisi hukum. Dari sisi politik ketatanegaraan, keberadaan Mahkamah Konstitusi diperlukan untuk mengimbangi kekuasaan pembentukan undang-undang yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden. Hal ini menjadi penting agar undang-undang tidak menjadi legitimasi bagi tirani mayoritas wakil rakyat di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat. Serta pergeseran sistem ketatanegaraan yang tidak lagi menganut sumpremasi MPR menempatkan lembaga-lembaga negara pada posisi yang sederajat. Karenanya memungkinkan muncul sengketa antar lembaga negara yang memerlukan forum hukum untuk menyelesaikannya. Lembaga yang paling sesuai adalah Mahkamah Konstitusi.<sup>22</sup>

Dari sisi hukum, keberadaan Mahkamah Konstitusi adalah salah satu konsekuensi perubahan dari supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menjadi supremasi konstitusi, prinsip negara kesatuan, prinsip demokrasi, dan prinsip negara hukum. Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menyatakan bahwa negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik. Negara

---

<sup>22</sup> *Ibid*, 7.

kesatuan tidak hanya dimaknai secara geografis dan penyelenggaraan pemerintahan. Di dalam prinsip negara kesatuan menghendaki adanya satu sistem hukum nasional. Kesatuan sistem hukum nasional ditentukan dengan adanya kesatuan dasar pembentukan dan pemberlakuan hukum, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).<sup>23</sup>

Di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) juga menyatakan bahwa negara Indonesia berbentuk republik. Dalam negara republik penyelenggaraan negara dimaksudkan untuk kepentingan seluruh rakyat melalui sistem demokrasi, yaitu pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Penyelenggaraan negara harus merupakan wujud kehendak seluruh rakyat yang termanifestasikan dalam konstitusi. Oleh karena itu segenap penyelenggaraan negara harus dilaksanakan berdasarkan konstitusi yang dikenal dengan supremasi konstitusi.

Prinsip supremasi konstitusi juga diterima sebagai bagian dari prinsip negara hukum. Negara Indonesia adalah negara hukum merupakan pernyataan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) Pasal 1 ayat (3). Hukum adalah satu kesatuan sistem yang hierarkis dan berpuncak pada

---

<sup>23</sup> *Ibid*, 7.

konstitusi. Sehingga sistem hukum yang dibangun dari jenjang yang lebih rendah pun tetap dalam koridor konstitusi. Oleh karena itu supremasi hukum juga sebenarnya adalah supremasi konstitusi.<sup>24</sup>

Prinsip tertinggi konstitusi juga tertera dalam Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa kekuasaan berasal dari rakyat dan dijalankan sesuai dengan Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, konstitusi berfungsi sebagai penentu siapa yang menjalankan kekuasaan rakyat dan bagaimana caranya dalam pemerintahan, dengan batasan wewenang sebagaimana ditetapkan oleh konstitusi itu sendiri. Konstitusi juga menetapkan substansi yang harus menjadi panduan dan batas bagi pelaksanaan pemerintahan, yaitu ketentuan mengenai hak asasi manusia serta hak konstitusi warga negara, yang perlindungan, pemenuhan, dan pengembangannya adalah tanggung jawab negara.

Agar konstitusi dapat dilaksanakan dengan baik dan dihormati, perlu dipastikan bahwa ketentuan hukum yang ada di bawah konstitusi tidak bertentangan dengan konstitusi tersebut, melalui pemberian wewenang untuk menguji dan membatalkan jika terdapat ketentuan hukum yang tidak sejalan dengan konstitusi. Pengujian ini sangat penting karena hukum yang berlaku adalah fondasi bagi

---

<sup>24</sup> *Ibid*, 8.

pelaksanaan pemerintahan. Salah satu indikator yang paling dasar adalah adanya atau tidaknya pelanggaran terhadap hak konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).

Gagasan tentang pembentukan Mahkamah Konstitusi juga mencerminkan pengaruh dari perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul pada abad ke-20. Di negara-negara yang sedang beralih dari sistem otoriter ke sistem demokrasi, gagasan mengenai pendirian Mahkamah Konstitusi menjadi topik penting. Krisis konstitusi sering kali muncul bersamaan dengan peralihan ke rezim demokratis, dan dalam konteks perubahan tersebut, Mahkamah Konstitusi didirikan.

Gagasan pendirian Mahkamah Konstitusi juga berlandaskan pada niat yang kuat untuk melindungi hak-hak konstitusional warga negara dan semangat penegakan konstitusi sebagai norma tertinggi, yang berarti bahwa semua peraturan perundang-undangan di bawahnya harus sejalan dengan ketentuan yang dinyatakan dalam konstitusi. Konstitusi adalah manifestasi pelimpahan kekuasaan rakyat (*the sovereignty of the people*) kepada negara, di mana melalui konstitusi rakyat memberikan izin untuk menyerahkan sebagian dari hak-haknya kepada negara. Oleh karena itu, konstitusi harus dilindungi dan



dijaga, karena penyimpangan yang dilakukan baik oleh penguasa maupun norma hukum di bawah konstitusi terhadap konstitusi merupakan bentuk nyata penolakan terhadap kedaulatan rakyat.

Gagasan ini mendasari pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia. Pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui konstitusi perlu dijaga dengan baik. Harus diakui bahwa berbagai pengalaman terkait isu konstitusi dan tata negara telah terjadi sejak awal Orde Baru. Ketidakberesan dalam peraturan perundang-undangan, yang sering kali didominasi oleh kekuatan eksekutif, terutama selama Orde Baru, memerlukan adanya lembaga yang mengawasi konstitusi dan sekaligus menjalankan putusan judicial review untuk menilai kesesuaian undang-undang dengan konstitusi.

## 2. Kedudukan, Fungsi, dan Wewenang Mahkamah Konstitusi

Secara umum kekuasaan dalam sebuah negara terdiri dari kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif. Meskipun dalam perkembangannya kelembagaan negara tidak selalu hanya terbatas dalam tiga kekuasaan tersebut. Cabang kekuasaan yudikatif diterjemahkan sebagai kekuasaan kehakiman.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Maruar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretarian Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2010), 9.

Berdasarkan Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman diselenggarakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi [Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Dengan demikian, kedudukan Mahkamah Konstitusi adalah sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman. Kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagai pelaku kekuasaan kehakiman sejajar dengan pelaku kekuasaan kehakiman lain yaitu Mahkamah Agung, serta sejajar pula dengan lembaga negara dari cabang kekuasaan yang berbeda sebagai konsekuensi dari prinsip supremasi konstitusi dan pemisahan kekuasaan. Lembaga-lembaga negara dari cabang kekuasaan lain misalnya Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, fungsi konstitusional yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi adalah peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan. Fungsi Mahkamah Konstitusi yang lebih spesifik dapat ditelusuri dari latar belakang pembentukannya, yaitu

untuk menegakkan supremasi dan konstitusi. Oleh karena itu ukuran keadilan dan hukum yang ditegakkan dalam peradilan Mahkamah Konstitusi adalah konstitusi itu sendiri yang dimaknai tidak hanya sekedar sebagai sekumpulan norma dasar, melainkan juga dari sisi prinsip dan moral konstitusi, antara lain prinsip negara hukum dan demokrasi, negara, perlindungan hak asasi manusia, serta perlindungan hak konstitusional warga.

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Mahkamah Konstitusi disebutkan bahwa tugas dan fungsi Mahkamah Konstitusi adalah menangani perkara ketatanegaraan atau perkara konstitusional tertentu dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Selain itu, keberadaan Mahkamah Konstitusi juga dimaksudkan sebagai koreksi terhadap pengalaman ketatanegaraan yang timbul karena tafsir ganda atas konstitusi.<sup>26</sup>

Fungsi tersebut dijalankan melalui wewenang yang dimiliki, yaitu memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tertentu berdasarkan pertimbangan konstitusional. Dengan sendirinya setiap putusan Mahkamah Konstitusi merupakan penafsiran terhadap konstitusi. Berdasarkan

---

<sup>26</sup> A. Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), 119.

latar belakang ini setidaknya terdapat 5 (lima) fungsi yang melekat pada keberadaan Mahkamah Konstitusi dan dilaksanakan melalui wewenangnya, yaitu sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*), penafsir final konstitusi (*the final interpreter of the constitution*), pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*), pelindung hak konstitusional warga (*the prtector of the citizen's constitutional rights*), dan pelindung demokrasi (*the protector of democracy*).<sup>27</sup>

Wewenang yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi telah ditentukan dalam Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) pada ayat (1) dan (2) yang dirumuskan sebagai wewenang dan kewajiban. Wewenang tersebut meliputi:

- a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;
- b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar;
- c. memutus pembubaran partai politik;
- d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Sedangkan kewajiban Mahkamah Konstitusi adalah memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan

---

<sup>27</sup> Maruar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretarian Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2010), 10.

Rakya (DPR) mengenai dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Kewenangan dan kewajiban Mahkamah Konstitusi ini dipertegas oleh Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, khususnya pada Pasal 10.

### C. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

#### 1. Definisi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Menurut Jimly Asshiddiqie, peraturan perundang-undangan ialah suatu peraturan tertulis yang berisi kaidah-kaidah hukum untuk mengikat masyarakat secara umum. Kaidah hukum ini ditetapkan oleh legislator maupun oleh regulator yang mendapatkan kewenangan delegasi dari undang-undang untuk menetapkan suatu peraturan tertentu menurut peraturan yang berlaku.<sup>28</sup>

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau yang biasa kita kenal dengan sebutan Perppu merupakan salah satu bentuk dari peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Secara konstitusional Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) memperoleh justifikasi dari Pasal 22 Undang-

---

<sup>28</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), h. 202.

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang menyatakan bahwa:

- a. Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- b. Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- c. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Ketentuan tersebut mengisyaratkan bahwa apabila terjadi suatu keadaan genting dan amat terpaksa, tanpa menunggu adanya syarat-syarat yang ditentukan lebih dulu oleh dan dalam suatu undang-undang, serta bagaimana akibat-akibat yang tidak dapat ditunggu dalam suatu undang-undang, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu).<sup>29</sup> Sehingga Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) lahir sebagai langkah untuk mengantisipasi suatu keadaan “genting yang memaksa” dengan tetap berada dalam koridor hukum yang jelas. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) ini kemudian harus segera dibahas dan dipersidangkan untuk disetujui agar dapat diundangkan

---

<sup>29</sup> Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Cetakan Pertama* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), h. 140.

menjadi sebuah Undang-Undang. Jika tidak disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), maka Perppu itu kemudian harus dicabut.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) merupakan salah satu jenis Peraturan Pemerintah (PP). Jika biasanya bentuk Peraturan Pemerintah itu adalah peraturan yang ditetapkan untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya, maka dalam kegentingan yang memaksa bentuk Peraturan Pemerintah itu dapat dipakai untuk menuangkan ketentuan-ketentuan yang semestinya dituangkan dalam bentuk undang-undang dan untuk menggantikan undang-undang.<sup>30</sup>

Berbeda dengan pendapat Bagir Manan yang menyatakan bahwa walaupun materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) adalah materi muatan Undang-Undang, tetapi dalam keadaan normal materi tersebut tidak boleh diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), melainkan harus diatur dengan Undang-Undang. Selain itu, Bagir Manan juga menyatakan bahwa materi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) tidak boleh bersifat ketatanegaraan dan hal-hal yang berkaitan dengan perlindungan jaminan hak-hak dasar rakyat. Misalnya yang berkaitan dengan lembaga-lembaga negara,

---

<sup>30</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), h. 55.



kewarganegaraan, territorial, negara, dan hak dasar rakyat. Materi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) semestinya hanya mengenai hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan.<sup>31</sup>

## 2. Kewenangan dan Mekanisme Pembentukan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Teori pembagian kekuasaan membagi tiga macam kekuasaan dalam sebuah negara, yakni kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Kekuasaan legislatif merupakan kekuasaan yang diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk membuat peraturan perundang-undangan. Kekuasaan eksekutif bertindak sebagai kekuasaan untuk menjalankan undang-undang, dan kekuasaan yudikatif atau yang lebih kita kenal dengan kekuasaan kehakiman bergerak dalam ranah peradilan. Pembagian kekuasaan ini dianggap ampuh untuk menghindari absolutisme atau pemusatan kekuasaan pada satu tangan. Hal ini kemudian menjadikan tiga tiang utama kekuasaan negara ini menjadi saling sejajar dan seimbang dalam menjalankan peran dan fungsi masing-masing.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Widodo Ekatjhataja, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Dasar-Dasarnya dan Teknik Penyusunannya*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008), h. 125.

<sup>32</sup> Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Gramedia, 1996), h. 37.

Kekuasaan eksekutif yang dipegang langsung oleh Presiden meliputi kewenangan biasa dan kewenangan luar biasa. Menurut Bagir Manan, kewenangan untuk membentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden merupakan kewenangan biasa. Sedangkan kewenangan Presiden dalam membentuk Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang merupakan kewenangan yang luar biasa dalam bidang perundang-undangan. Hal ini dikarenakan dalam teori pembagian kekuasaan, kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan merupakan kewenangan yang berada dalam ranah kekuasaan legislatif. Namun dalam hal pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) memberikan kewenangan tersebut kepada Presiden.

Mekanisme pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) sejatinya berbeda dengan pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang meliputi tahap perencanaan, penyusunan, pengesahan atau penetapan, hingga pengundangan. Hal tersebut merupakan konsekuensi logis dari pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang mendasari atas kegentingan yang memaksa,

sehingga meniadakan tahapan perencanaan karena sifatnya yang tidak terduga dan tidak terencana.

### 3. Pembahasan, Pengesahan/Penetapan Dan Penolakan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) harus disusun dalam bentuk Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) menjadi Undang-Undang. Pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) menjadi Undang-Undang tersebut dilaksanakan sesuai dengan tata cara pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) pada umumnya. Proses pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Perppu ini tidaklah memiliki implikasi hukum terhadap keberlakuannya dan tetap mengikat masyarakat secara umum, kecuali diakhir pembahasannya Perppu tersebut ditolak dan dinyatakan tidak berlaku oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).<sup>33</sup>

Penyusunan dan pengesahan/penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) kemudian lebih lanjut diatur dalam Peraturan Presiden

---

<sup>33</sup> Widodo Ekatjhataja, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Dasar-Dasarnya dan Teknik Penyusunannya*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008), h. 131.

Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam regulasi sebagai berikut:

- a. Pasal 58 menyebutkan bahwa Presiden menugaskan menteri yang bergerak dibidang hukum (dan selanjutnya disebut sebagai Pemrakarsa) untuk melakukan penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) dan melakukan koordinasi dengan menteri dan menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau pimpinan lembaga terkait.
- b. Pasal 59 menyatakan bahwa hasil dari penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) tersebut disampaikan oleh Pemrakarsa kepada Presiden untuk ditetapkan dan kemudian diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) ini mulai berlaku sejak ditetapkan oleh Presiden hingga masa sidang Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang berikutnya.<sup>34</sup>
- c. Pasal 60-61 menyatakan bahwa Pemrakarsa harus menyusun dua Rancangan Undang-Undang (RUU)

---

<sup>34</sup> Ahmad Yani, *Pembentukan Undang-Undang dan Perda*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), h. 123.

yaitu Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) menjadi Undang-Undang dan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) tersebut. Hal ini guna menjadi bahan penting dalam pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam masa sidang yang berikut.

Ketentuan dalam Pasal 22 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Peraturan Pemerintah itu (Perppu) harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut." dan "Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut." bukan saja mengatur mengenai syarat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), namun juga menunjukkan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) merupakan peraturan yang bersifat sementara, memiliki masa keberlakuan tertentu.

Masa keberlakuan perppu menurut aturan konstitusi adalah sejak ditetapkan Presiden hingga pernyataan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang dilakukan pada "persidangan berikut". Penjelasan Pasal 52 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

menyatakan bahwa "Yang dimaksud dengan "persidangan yang berikut" adalah masa sidang pertama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan",<sup>35</sup> sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa jangka waktu pembahasan atau pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) hanya dibatasi pada satu kali masa persidangan tersebut. Proses pembahasan tersebut akan memiliki output berupa persetujuan atau penolakan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang bersangkutan. Persetujuan dan penolakan ini juga tidak lepas dari proses politik di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dimana kedudukan partai penguasa yang berkoalisi maupun beroposisi dengan Pemerintah, sangat mempengaruhi keputusan baik diterima atau ditolaknya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) tersebut.

Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang dibahas mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), maka produk hukum Perppu tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang. Sebaliknya, apabila Peraturan

---

<sup>35</sup> Fitra Arsil, "Menggagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan dan Penggunaan Perppu di Negara-Negara Presidensial", Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol. 48, Nomor 1, Maret 2018, h. 15.

Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) ini tidak disetujui, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) tersebut harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) disini tidaklah melalui proses pembahasan seperti halnya Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) menjadi Undang-Undang, karena pada hakikatnya penolakan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) menjadi Undang-Undang tersebut merupakan bagian dari hasil proses pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sehingga harus memiliki output berupa Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) dan mengatur segala akibat hukum dari pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) tersebut. Dengan demikian, pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) ini merupakan putusan yang dibuat dan telah disetujui bersama antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Widodo Ekatihataja, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Dasar-Dasarnya dan Teknik Penyusunannya*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008), h. 134.



## D. Teori *Siyasah Dusturiyah*

### 1. Pengertian *Siyasah Dusturiyah*

*Siyasah Dusturiyah* merupakan bagian *fiqh siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam bagian ini dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut.<sup>37</sup> Tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan adalah untuk mewujudkan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia.

Permasalahan di dalam *fiqh siyasah Dusturiyah* adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, di dalam *fiqh siyasah Dusturiyah* biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh *hal ihwal* kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014) h 47

<sup>38</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Kencana, 2003), h 51

Abul A'la al-Maududi mendefenisikan dustur dengan: "Suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu negara".<sup>39</sup>

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kata-kata dustur sama dengan *constitution* dalam bahasa Inggris, atau Undang-Undang Dasar dalam bahasa Indonesia, kata-kata "dasar" dalam bahasa Indonesia tersebut tidaklah mustahil berasal dari kata dustur tersebut di atas.

Bila dipahami penggunaan istilah *fiqh dusturi*, untuk nama satu ilmu yang membahas masalah-masalah pemerintahan dalam arti luas, karena di dalam *dustur* itulah tercantum sekumpulan prinsip-prinsip pengaturan kekuasaan di dalam pemerintahan suatu negara, sebagai dustur dalam satu negara sudah tentu perundang-undangan dan aturan-aturan lainnya yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan dustur tersebut.<sup>40</sup>

Dalam *fiqh siyasah*, konstitusi disebut juga dengan "*dusturi*". Kata ini berasal dari bahasa Persia. Semula artinya adalah "seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama." Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) *Zoroaster* (*Majusi*). Setelah mengalami penyerapan ke

---

<sup>39</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi ...*, h 52

<sup>40</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi ...*, h 53

dalam bahasa Arab, kata *dustur* berkembang pengertiannya menjadi asas, dasar, atau pembinaan. Menurut istilah, *dustur* berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (*konvensi*) maupun tertulis (*konstitusi*). Kata *dustur* juga sudah diserap ke dalam bahasa Indonesia yang salah satu artinya adalah undang-undang dasar suatu negara.<sup>41</sup>

Menurut Abdul Wahhab Khallaf, prinsip-prinsip yang diletakkan Islam dalam perumusan undang-undang dasar ini adalah jaminan atas hak asasi manusia, setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum, tanpa membedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan, dan agama.<sup>42</sup>

Pembahasan tentang konstitusi ini juga berkaitan dengan sumber-sumber dan kaidah perundang-undangan di suatu negara, baik sumber material, sumber sejarah, sumber perundangan, maupun sumber penafsirannya. Sumber material adalah hal-hal yang berkenaan dengan materi pokok undang-undang dasar. Inti persoalan dalam sumber konstitusi ini adalah peraturan tentang hubungan antara pemerintah dan rakyat yang diperintah. Perumusan konstitusi tersebut tidak dapat dilepaskan dari latar belakang sejarah negara yang bersangkutan, baik

---

<sup>41</sup> Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin ...*, h 177-178

<sup>42</sup> Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin ...*, h 177-178

masyarakatnya, politik maupun kebudayaannya. Dengan demikian, materi dalam konstitusi itu sejalan dengan aspirasi dan jiwa masyarakat dalam negara tersebut.

## 2. Ruang Lingkup dan Kajian *Siyasah Dusturiyah*

*Fiqh siyasah Dusturiyah* mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Sekalipun demikian, secara umum disiplin ini meliputi hal-hal sebagai berikut:<sup>43</sup>

- a. Persoalan dan ruang lingkup pembahasan
- b. Persoalan imamah, hak dan kewajibannya
- c. Persoalan rakyat, statusnya dan hak-haknya
- d. Persoalan *bai'at*
- e. Persoalan *waliyul ahdi*
- f. Persoalan perwakilan
- g. Persoalan *ahlul halli wal aqdi*
- h. Persoalan *wizarah* dan perbandingannya

Persoalan *fiqh siyasah Dusturiyah* umumnya tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil kulliy, baik ayat-ayat Al-Qur'an maupun Hadis, maqosidu syariah, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena dalil-dalil kulliy tersebut menjadi unsur dinamisator di dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah

---

<sup>43</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi ...*, h 47

karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad ulama, meskipun tidak seluruhnya.<sup>44</sup>

Apabila dilihat dari sisi lain *fiqh siyasah Dusturiyah* dapat dibagi kepada:<sup>45</sup>

- a. Bidang *siyasah tasyri'iyah*, termasuk di dalamnya persoalan *ahl al-hall wa al 'aqd*, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dan non-muslim di dalam suatu negara, seperti Undang-Undang Dasar, undang-undang, peraturan pelaksanaan, peraturan daerah dan sebagainya.
- b. Bidang *siyasah tanfidhiyah*, termasuk di dalamnya persoalan *imamah*, persoalan *bai'ah*, *wuzarah*, *waliy al-ahdi*, dan lain-lain.
- c. Bidang *siyasah qadha'iyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan.
- d. Bidang *siyasah idariyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.

Sesuai dengan tujuan negara menciptakan kemaslahatan bagi seluruh manusia, maka negara mempunyai tugas-tugas penting untuk merealisasikan tujuan tersebut. Ada tiga tugas utama yang dimainkan oleh negara dalam hal ini.

---

<sup>44</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi ...*, h 47-48

<sup>45</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi ...*, h 48

Pertama, tugas menciptakan perundang-undangan yang sesuai dengan ajaran Islam. Untuk melaksanakan tugas ini, maka negara memiliki kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasyri'iyah*). Dalam hal ini, negara memiliki kewenangan untuk melakukan interpretasi, analogi dan inferensi atas nash-nash Al-Qur'an dan Hadis. Interpretasi adalah usaha negara untuk memahami dan mencari maksud sebenarnya tuntutan hukum yang dijelaskan nash. Adapun analogi adalah melakukan metode Qiyas suatu hukum yang ada nash-nya, terhadap masalah yang berkembang berdasarkan persamaan sebab hukum. Sementara inferensi adalah metode membuat perundang-undangan dengan memahami prinsip-prinsip *syari'ah* dan kehendak *syar'i* (Allah). Bila tidak ada nash sama sekali, maka wilayah kekuasaan legislatif lebih luas dan besar, sejauh tidak menyimpang dari prinsip-prinsip ajaran Islam tersebut.

Dalam realitas sejarah, kekuasaan legislatif ini pernah dilaksanakan oleh lembaga *ahl al-hall wa al 'aqd*. Kemudian dalam bahasa modern sekarang, lembaga ini biasanya mengambil bentuk sebagai majelis syura (parlemen).

Kedua, tugas melaksanakan undang-undang. untuk melaksanakannya, negara memiliki kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidiyah*). Di sini negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan

perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini, negara melakukan kebijakan baik yang berhubungan dengan dalam negeri, maupun yang menyangkut dengan hubungan dengan negara lain (hubungan internasional). Pelaksana tertinggi kekuasaan ini adalah pemerintah (kepala negara) dibantu oleh para pembantunya (kabinet atau dewan menteri) yang dibentuk sesuai kebutuhan dan tuntutan situasi yang berbeda antara satu negara dengan negara Islam lainnya. Sebagaimana halnya kebijaksanaan legislatif yang tidak boleh menyimpang dari semangat nilai-nilai ajaran Islam, kebijaksanaan politik kekuasaan eksekutif juga harus sesuai dengan semangat nash dan kemaslahatan.

Ketiga, tugas mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang telah diciptakan oleh lembaga legislatif. Tugas ini dilakukan oleh lembaga yudikatif (*al-sulthah al-qadha'iyah*). Dalam sejarah Islam, kekuasaan lembaga ini biasanya meliputi wilayah *al-hisbah* (lembaga peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara pelanggaran ringan seperti kecurangan dan penipuan dalam bisnis, wilayah *al-qadha'* (lembaga peradilan yang memutuskan perkara-perkara antara sesama warganya, baik perdata maupun pidana) dan wilayah *al-mazhalim* (lembaga peradilan yang menyelesaikan perkara penyelewengan pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan politik yang



merugikan dan melanggar kepentingan atau hak-hak rakyat serta perbuatan pejabat negara yang melanggar Hak Asasi Manusia rakyat).<sup>46</sup>

Berdasarkan teori siyasah duturiyah di atas, penulis ingin menilai Mahkamah Konstitusi Dalam *Judicial review* Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tentang sejauh mana kinerja dari Mahkamah Konstitusi Dalam Proses *Judicial review* Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta dapat diajukan sebagai solusi yang baik mengenai tugas, fungsi dan wewenang dalam menjalankan tugas-tugas yang telah diamanahkan.

---

<sup>46</sup> Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin ...*, h 157-158