

BAB III

PEMBAHASAN

A. Analisis Konstitusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi

1. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang

Dalam sistem hukum Indonesia, konstitusi menetapkan adanya dua lembaga yang memiliki wewenang untuk melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan (*judicial review*). Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, sementara Mahkamah Agung memiliki kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.¹

Kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar telah lama menjadi aspirasi dalam upaya mewujudkan kekuasaan kehakiman yang independen sebagai bagian dari pembangunan negara hukum dan demokratis. Melalui adanya kewenangan serta mekanisme untuk menguji konstitusionalitas undang-undang, prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi memperoleh penguatan yang

¹ Pasal 24A ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

signifikan. Dalam hal ini, terdapat tiga pendekatan yang berkaitan dengan praktik pengujian undang-undang (*judicial review*) terhadap undang-undang.²

Terdapat tiga pendekatan utama dalam memahami pentingnya pengujian undang-undang (*judicial review*) terhadap Undang-Undang Dasar. Pertama, pendekatan yuridis yang didasarkan pada asas *lex superior derogat legi inferiori*, yaitu bahwa suatu peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, undang-undang tidak boleh bertentangan dengan konstitusi. Kedua, pendekatan politis menekankan bahwa *judicial review* diperlukan agar visi, misi, dan isi suatu undang-undang tetap sejalan dengan konstitusi, mengingat undang-undang pada dasarnya merupakan instrumen untuk melaksanakan amanat konstitusi. Ketiga, pendekatan pragmatis menunjukkan bahwa *judicial review* sangat penting untuk mencegah praktik pemerintahan yang menyimpang dari konstitusi. Tanpa mekanisme ini, penegakan Undang-Undang Dasar 1945 akan menjadi sulit untuk diwujudkan.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 memberikan harapan positif bagi penguatan peran kekuasaan kehakiman di Indonesia.

² Iriyanto A. Baso Ence, *Negara Hukum & Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 2008), h. 138

Melalui proses pengujian ini, suatu undang-undang dapat dikaji secara mendalam dan obyektif guna memastikan kesesuaiannya dengan konstitusi, sekaligus mencegah potensi penyimpangan. Dalam konteks negara hukum modern, *judicial review* dipandang sebagai bentuk pengawasan antarlembaga negara yang bertujuan menjaga keseimbangan kekuasaan serta menegakkan prinsip-prinsip demokrasi dan supremasi konstitusi. Dengan demikian, keberadaan mekanisme pengujian undang-undang merupakan aspek mendasar dalam penyelenggaraan negara hukum yang demokratis.

Pemberian wewenang menguji undang-undang kepada Mahkamah Konstitusi dianggap cukup tepat menurut Fatkhurohman dengan alasan:³ *Pertama*, dalam pandangan konstitusionalisme, Undang-Undang Dasar menempati posisi tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, lembaga peradilan, khususnya hakim, perlu diberikan kewenangan untuk membatalkan tindakan Presiden maupun undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi. *Kedua*, undang-undang sebagai produk politik kerap kali merefleksikan kepentingan mayoritas politik dan berpotensi mengabaikan nilai-nilai kebenaran substansial dalam proses legislasinya. Dalam hal ini, pemberian wewenang

³ Fatkhurohman, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), h. 34

kepada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian konstitusionalitas menjadi instrumen penting guna menjaga keseimbangan kekuasaan (*checks and balances*) dalam sistem ketatanegaraan. *Ketiga*, pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Indonesia menganut sistem bifurkasi kekuasaan kehakiman, yakni terbagi antara peradilan umum yang puncaknya Mahkamah Agung dan peradilan konstitusional yang diemban Mahkamah Konstitusi. Menyerahkan kewenangan pengujian undang-undang kepada peradilan umum dapat menimbulkan keraguan dan ketidakpercayaan publik, mengingat rekam jejak peradilan umum yang dinilai kurang independen serta kurangnya pengalaman hakim dalam menangani isu konstitusional.

Lebih lanjut, pengujian undang-undang bukan semata-mata mengacu pada teks Undang-Undang Dasar 1945, namun juga meliputi asas-asas umum konstitusi, termasuk kebiasaan ketatanegaraan dan yurisprudensi yang berkembang. Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar 1945, misalnya, menegaskan pentingnya prinsip negara hukum dan sistem pemerintahan yang konstitusional. Kedua prinsip tersebut menekankan adanya pembatasan terhadap kekuasaan negara serta mekanisme yang dapat membatalkan tindakan hukum yang menyimpang dari batas-batas tersebut. Oleh karena itu, kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap

konstitusionalitas peraturan perundang-undangan sepatutnya menjadi bagian dari fungsi kekuasaan kehakiman.

Dalam melaksanakan kewenangannya, khususnya dalam pengujian undang-undang, Mahkamah Konstitusi tidak semata-mata berpijak pada aspek legalitas formal dari suatu peraturan, melainkan juga memikul tanggung jawab untuk memastikan bahwa norma hukum yang diuji mencerminkan nilai keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum. Konsep keadilan yang hendak dicapai oleh Mahkamah tidak terbatas pada keadilan prosedural yang hanya mengikuti bunyi tekstual undang-undang, tetapi juga memperhatikan substansi keadilan dan kepastian hukum secara menyeluruh. Berdasarkan hasil amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat telah menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman memiliki tugas untuk menegakkan hukum dan keadilan secara setara, tanpa mengedepankan salah satunya. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan demi penegakan hukum dan keadilan. Selaras dengan itu, Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa setiap warga

negara berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil.⁴

Sering kali, kepastian hukum justru menjadi penghalang bagi pencari keadilan di lembaga peradilan yang sejatinya bertugas memberikan rasa keadilan tersebut. Walaupun suatu undang-undang telah disusun dan disahkan melalui proses demokratis oleh Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), hal tersebut tidak serta merta menjamin bahwa substansinya mencerminkan nilai-nilai yang selaras dengan cita hukum dan konstitusi. Pengalaman historis menunjukkan bahwa beberapa produk legislasi tidak merepresentasikan sikap responsif terhadap kebutuhan rakyat, serta gagal mewujudkan nilai-nilai dasar dalam negara hukum yang demokratis.

Oleh karena itu, prinsip keadilan dalam proses peradilan kini semakin ditekankan, dengan tujuan untuk menggali dan mengaktualisasikan bentuk keadilan yang bersifat substantif (*substantive justice*), dan tidak sekadar tunduk pada aturan prosedural yang termuat dalam undang-undang (*procedural justice*). Dalam menjalankan tugas konstitusionalnya, Mahkamah Konstitusi tidak terbatas pada aspek tekstual peraturan perundang-undangan yang terkadang mengesampingkan keadilan dan kepastian hukum. Mahkamah dituntut untuk

⁴ Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

menegakkan keadilan substantif yang diakui eksistensinya oleh Undang-Undang Dasar 1945, berbagai peraturan perundang-undangan, serta prinsip umum konstitusi dan praktik peradilan.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa dalam memutus suatu perkara, Mahkamah mendasarkan keputusannya pada Undang-Undang Dasar 1945, alat bukti, dan keyakinan hakim. Oleh sebab itu, Mahkamah diberi ruang untuk menerapkan pendekatan putusan yang tidak kaku pada teks hukum, seperti putusan bersyarat (*conditionally constitutional*), tidak konstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*), putusan sela, bahkan putusan yang berlaku surut.

Berdasarkan ketentuan Pasal 24 C ayat (1) ditegaskan bahwa salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) adalah menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar (UUD). Sebagaimana diketahui, kedudukan undang-undang adalah berada di bawah Undang-Undang Dasar, lebih jauh ditegaskan dalam Undang-Undang (UU) No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pada Pasal 7 *hirarki* Peraturan Perundang-Undangan teridiri atas :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berawal dari putusan John Marshall selaku *chief justice* dalam putusan kasus antara Marbury versus Madison yang diajukan ke Mahkamah Agung (supreme court) Amerika Serikat pada tahun 1801. Yang kemudian diputus pada tahun 1803. Dalam putusannya, John Marshall tidak hanya memutus soal perkara yang diajukan Marbury, melainkan juga membatalkan ketentuan yang terdapat dalam *judiciary act* 1789 tentang writ of madamus karena dianggap bertentangan dengan *article III section 2* yang merupakan konstitusi dasar Amerika Serikat pada waktu itu, meskipun pada saat yang bersamaan belum ada ketentuan yudisial review. John mengemukakan tiga alasan untuk mendasari dirinya melakukan yudisial review yaitu:⁵

- a. Hakim bersumpah untuk menjunjung tinggi konstitusi, sehingga jika ada peraturan yang bertentangan dengan konstitusi ia harus melakukan uji materi;

⁵ Lihat Mahfud. Membangun Politik. Lihat Mahfud. Membangun Politik. Op. cit. hlm. 125-127.

- b. Konsitusi adalah the supreme law of the land sehingga harus ada pengujian terhadap peraturan yang di bawahnya agar isi *the supreme law* tidak dilangkahi;
- c. Hakim tidak boleh menolak perkara, sehingga kalau ada yang mengajukan permintaan *judicial review*, hal itu harus dipenuhi.

Apa yang dilakukan oleh John Marshall merupakan sejarah bagi dunia peradilan di dalam bidang judicial review, sehingga tindakan tersebut mendapat banyak pujian diantaranya disebut sebagaia *landmark decision, the most brilliant innovation, the single most important decision in American constitutional law*. Kini, *judicial review* tidak hanya dilakukan di Amerika saja, melainkan telah menjadi inspirasi dan merambah ke berbagai negara di dunia, termasuk Indonesia.

Sehubungan dengan tindakan John Marshal yang melakukan *judicial review*, Alec stone sebagaimana dikutip oleh Jimly⁶, menyatakan bahwa hakim di Amerika Serikat bertanggung jawab untuk mempertahankan integritas *hierarki* norma hukum, yang berpuncak pada konstitusi, dan, integritas *hierarki* norma hukum, yang berpuncak pada konstitusi, dan karena secara yuridis undang-undang berada di bawah norma konstitusi. Oleh karena itu, kaidah-kaidah konstitusi harus berlaku terhadap seluruh

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Konstitusi di 10 Negara* (2012), hlm. 12-15. *Peradilan Konstitusi di 10 Negara* (Jakarta : Sinar Grafka,

konflik hukum dengan undang-undang. Hal ini adalah logika *judicial review* dan merupakan pandangan terkenal dari Mahkamah Agung Amerika Serikat atas perkara *Marbury vs Madison*. Akan tetapi, hakim (peradilan umum) negara-negara Eropa diberi tugas untuk menegakkan *hierarki* peraturan perundangan, yang berpuncak kepada undang-undang norma legislatif (seperti di Amerika). Artinya, undang-undang berperan penting jika suatu peraturan perundang-undangan bertentangan dengannya (seperti peraturan pemerintah, keputusan, peraturan perundang-undangan daerah, dan lain-lain).

Jika dicermati tindakan John Marshal dalam melakukan *judicial review* dan kemudian dikaitkan dengan pengertian konstitusi sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Maka, putusan John Marshal berlandaskan pada konstitusi sebagai norma hukum dasar suatu negara yang berada pada tingkatan teratas dalam peraturan perundang-undangan, maka peraturan yang berada dibawahnya sudah tentu tidak boleh bertentangan dengannya. Analisa hukum yang mengungkapkan karakter dinamis dari sistem norma dan fungsi norma dasar, juga mengungkapkan suatu kekhasan lebih lanjut dari hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat norma hukum yang lain, dan juga, sampai derajat tertentu, menentukan isi dari norma yang lain itu.

Karena, norma hukum yang satu valid lantaran dibuat dengan cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum yang lain, dan norma hukum yang lain menjadi landasan validitas dari norma hukum yang disebut pertama.⁷

Landasan utama yang sangat substansial dilakukannya judicial review adalah untuk menjaga konsistensi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya dengan yang lebih rendah. Sebab jika terdapat peraturan perundang-undangan yang tidak sejalan atau konsisten dengan yang lebih tinggi derajatnya, maka undang-undang tersebut tidak konstitusional dan tidak valid. Norma yang tidak valid adalah norma yang secara hukum tidak berlaku dan tidak ada sama sekali, jika suatu undang-undang dinyatakan valid maka undang-undang itu bisa valid hanya karena undang-undang tersebut sesuai dengan konstitusi, undang-undang tidak bisa valid jika bertentangan dengan konstitusi.⁸ Lebih jauh menurut Kelsen, biasanya suatu undang-undang dibatalkan oleh undang-undang yang lain, menurut azas *lex superior derogate priori*; atau suatu undang-undang dibatalkan oleh peraturan hukum kebiasaan yang bertentangan dengannya.

Pentingnya menjaga konsistensi terhadap peraturan perundang-undangan dengan menjadikan

⁷ Hans Kelsen. Teori Umum. Op. Cit. hal 179

⁸ Ibid. hlm. 223

konsitusi sebagai tolak ukur yang paling tinggi, karena mengingat konstitusi itu sendiri merupakan kerangka masyarakat hukum suatu negara sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, yang sudah pasti di dalamnya memuat hal-hal yang sangat urgen, diantaranya mengenai hak azasi manusia, hak dan kewajiban ataupun konsensus antara pemerintah dengan rakyat dan sebagainya. Sehingga segala peraturan perundang-undangan yang timbul dibawahnya berupa norma hukum baru harus tetap mendapat kontrol atau dikontrol. terlebih lagi karena mengingat perubahan setiap produk hukum yang muncul adalah merupakan hasil konfigurasi politik. Sebagaimana dinyatakan oleh Mahfud MD, perubahan tersebut tentunya tidak lepas dari unsur kepentingan politik, karena mengingat bahwa hukum itu adalah produk politik yang pasti tidak steril dari kepentingan-kepentingan politik anggota-anggota lembaga yang membuatnya.⁹ Negara adalah suatu masyarakat yang diorganisasikan secara politik karena negara ini merupakan sebuah komunitas yang dibentuk oleh suatu tatanan yang bersifat memaksa dan tatanan pemaksa ini adalah hukum.¹⁰ Semakin masyarakat itu menyadari arti politik itu sendiri, maka masyarakat tersebut akan berhati-hati dalam

⁹ Mahfud, *Membangun Politik*. Op. Cit. hlm 37

¹⁰ Hans Kelsen. *Teori Umum*. Op. Cit. 273

mempergunakan instrument pemerintahan untuk melindungi dan mendahulukan kepentingannya.¹¹

Lebih lanjut, undang-undang juga memberikan kewenangan bagi Mahkamah untuk melakukan pengujian terhadap undang-undang secara formal dan material (Pasal 50 ayat 3). Pengujian formal dilakukan untuk mengevaluasi apakah proses pembentukan undang-undang telah sesuai dengan prosedur yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sementara itu, pengujian material berfokus pada substansi undang-undang, yakni menilai apakah isi suatu ayat, pasal, atau bagian dari undang-undang sejalan dengan konstitusi, serta apakah kewenangan pengaturan tersebut berada dalam lingkup yang sah.

Dengan demikian, hak uji materiil pada dasarnya bertujuan untuk menyelidiki dan menilai apakah isi suatu peraturan telah sesuai atau justru bertentangan dengan norma hukum yang memiliki kedudukan lebih tinggi. Dalam konteks Mahkamah Konstitusi, pengujian ini berperan penting dalam menegakkan supremasi konstitusi, baik secara formal maupun materiil. Kedua jenis pengujian tersebut menunjukkan pentingnya keseimbangan antara substansi materi hukum dan proses

¹¹ C.F. Strong. Konstitusi.Op. Cit. hlm. 185.

pembentukannya dua elemen yang tidak dapat diabaikan dalam pembentukan undang-undang.

2. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) di dalam Pasal 22 menegaskan, “Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa Presiden berhak mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam persidangan yang berikut. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah harus dicabut” Ketentuan dalam Pasal 22 tersebut mengisyaratkan apabila keadaannya lebih genting dan amat terpaksa dan memaksa, tanpa menunggu adanya syarat-syarat yang ditentukan lebih dahulu oleh dan dalam suatu undang-undang, serta bagaimana akibat-akibat yang tidak sempat ditunggu dan ditetapkan dalam suatu undangundang, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) sekaligus menyatakan suatu keadaan bahaya dan darurat.¹² Hakikat lahirnya Perpu adalah untukantisipasi keadaan yang “genting dan memaksa”. Jadi ada unsur

¹² Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, Hlm. 140.

paksaan keadaan untuk segera diantisipasi tetapi masih dalam koridor hukum yakni melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) tersebut harus segera dibahas dipersidangan berikutnya untuk disetujui atau tidak menjadi undang-undang. Jika Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) tidak disetujui dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) maka Perpu tersebut harus dicabut.¹³ 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.¹⁴ Hierarki peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah sebagai berikut:

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

¹³ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, Hlm. 60.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), h. 55.

- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu);
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pada hakekatnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) sama dan sederajat dengan Undang-Undang, hanya syarat pembentukannya yang berbeda. Oleh karena itu, penegasan dalam Pasal 9 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menyatakan bahwa materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) sama dengan materi muatan Undang-Undang adalah tepat. Menurut Jimly Asshiddiqie, sebagai konsekuensi telah bergesernya kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (1) baru *juncto* Pasal 5 ayat (1) baru Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), maka kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif makin dipertegas. Oleh karena itu, semua peraturan yang dikeluarkan oleh Presiden haruslah mengacu kepada Undang-Undang dan Undang-Undang

Dasar, dan tidak boleh lagi bersifat mandiri seperti Keputusan Presiden di masa lalu.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) yang dituangkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang menyatakan bahwa permintaan yang diajukan secara tertulis kepada Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut:

- a. Pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. Pembubaran partai politik;
- d. Perselisihan tentang hasil pemilihan umum; atau
- e. Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dari keberadaan hingga pemberian kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi (MK) tersebut, setidaknya terdapat lima fungsi yang melekat dalam tubuh kelembagaan Mahkamah Konstitusi (MK), 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 negara (*the protector of the citizen's constitutional rights*), dan pelindung demokrasi (*the protector of democracy*).¹⁵ Kelima fungsi yang melekat pada Mahkamah Konstitusi (MK) ini kemudian yang menjadikan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) dianggap sebagai salah satu wadah untuk mencari keadilan yang berlandaskan hukum dan konstitusi.

Perkembangan ketatanegaraan Indonesia kemudian menggiring opini bahwa Mahkamah Konstitusi (MK) disamping berwenang menguji konstiusionalitas Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), juga berwenang menguji keabsahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹⁵ *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, ... h. 10

(UUD NRI 1945). Hal ini dikarenakan Perppu dipandang memiliki materi muatan dan kedudukan yang sama dengan Undang-Undang, serta berfungsi sebagai Undang-Undang Darurat (*emergency law*).¹⁶ Karakteristik kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) yang putusannya bersifat final dan mengikat sebagai *the sole interpreter of the constitution*, menjadikan produk hukum Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) mampu dijadikan sebagai *yurisprudensi*, yang dapat dijadikan acuan atau rujukan dalam melihat suatu fenomena yang sama yang terjadi setelahnya. Dalam hal pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), untuk pertama kalinya Mahkamah Konstitusi (MK) melalui pengujian perkara dengan Nomor Putusan 138/PUU-VII/2009 Perihal Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, menyatakan keberwenangannya dalam pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) dengan pertimbangan bahwa:

" Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) melahirkan norma hukum dan sebagai norma hukum baru akan dapat menimbulkan: (a)

¹⁶ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), h. 211.

status hukum baru, (b) hubungan hukum baru, dan (c) akibat hukum baru. Norma hukum tersebut lahir sejak Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) disahkan dan nasib dari norma hukum tersebut tergantung kepada persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk menerima atau menolak norma hukum Perppu, namun demikian sebelum adanya pendapat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk menolak atau menyetujui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), norma hukum tersebut adalah sah dan berlaku seperti Undang-Undang. Oleh karena dapat menimbulkan norma hukum yang kekuatan mengikatnya sama dengan Undang-Undang, maka terhadap norma yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) tersebut, Mahkamah dapat menguji apakah bertentangan secara materiil dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Dengan demikian Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) sebelum adanya penolakan atau persetujuan oleh Dewan

Perwakilan Rakyat (DPR), dan setelah adanya persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) karena Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) tersebut telah menjadi Undang-Undang;"

Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 tersebut kemudian menjadi landasan pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sekaligus memberikan kewenangan kepada MK yang semula hanya menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), diperluas juga dengan menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Menurut Jimly Asshiddiqie, secara sepintas memang dapat dikatakan bahwa selama produk hukum tersebut masih berbentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) dan belum menjadi undang-undang, maka meskipun kedudukannya sederajat dengan undang-undang, upaya kontrol hukum (*norm control*) terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) itu masih merupakan urusan Dewan Perwakilan Rakyat, dan belum menjadi urusan Mahkamah Konstitusi. Namun, dalam hal ini sangat diperlukan pengembangan pengertian bahwasanya

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) secara materiil adalah sebuah bentukan Undang-Undang yang bermuatan Peraturan Pemerintah, yakni Undang-Undang dalam arti materiil atau *wet in materiele zin*. Dengan demikian, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) sebagai Undang-Undang dalam arti materiil dapat saja diuji konstiusionalitasnya oleh Mahkamah Konstitusi.¹⁷

Pertimbangan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Putusan *a quo* juga memberikan 3 (tiga) syarat kegentingan yang memaksa, yang harus dipenuhi oleh Presiden dalam mengeluarkan sebuah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), yaitu; (a) adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang; (b) Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai; (c) kekosongan hukum yang terjadi tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, ... h. 59

Mahkamah Konstitusi dalam hal ini berpendapat bahwa keberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang ditetapkan oleh Presiden, dapat menimbulkan status hukum baru, hubungan hukum baru, dan akibat hukum baru. Norma hukum dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) tersebut saat itu berlaku dan sah seperti Undang-Undang, sehingga kekuatan hukum yang sama dengan undang-undang inilah, yang mengakibatkan norma yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) tersebut dapat diuji konstitusionalitasnya oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Oleh karena alasan tersebut, Mahkamah Konstitusi (MK) secara tegas menyatakan bahwa kewenangan menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), sebelum adanya penolakan atau persetujuan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan setelah adanya persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) (karena sudah menjadi Undang-Undang) adalah sepenuhnya wewenang Mahkamah Konstitusi (MK).¹⁸

Menurut penulis, dari putusan Mahkamah Konstitusi dengan Nomor Perkara 138/PUU-VII/2009,

¹⁸ Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009, h. 21.

menjadi sebuah landasan pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dan sekaligus memberikan kewenangan terhadap Mahkamah Konstitusi yang semula hanya menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), diperluas juga dengan menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).

Hal ini senada dengan pendapatnya Hakim Konstitusi Muhammad Alim juga menambahkan bahwa apabila terjadi suatu materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang jelas-jelas bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), seperti membekukan atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang bertentangan dengan Pasal 7C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), maka dalam hal ini Mahkamah Konstitusi (MK) berwenang melakukan pengujian terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) karena berada pada kondisi luar biasa, dimana sudah tidak ada lagi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang melakukan kewenangannya dalam memberikan persetujuan atau penolakan terhadap

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) tersebut. Hal ini juga selaras dengan pendapat Bagir Manan yang mengemukakan bahwa sebuah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) tidak boleh memiliki materi muatan yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar dan tidak boleh mengatur tentang penghapusan dan penundaan kewenangan lembaga negara, melainkan hanya boleh mengatur tentang ketentuan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan.¹⁹

3. Pertimbangan-Pertimbangan Hukum Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Terkait dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), penjelasan ini sangat mendalam dan menunjukkan adanya perdebatan yang kompleks terkait interpretasi konstitusional. Kasus Perkara Nomor 138/PUU-VII/2009 menjadi tonggak penting, di mana Mahkamah Konstitusi (MK) akhirnya memutuskan untuk berwenang menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) meskipun secara

¹⁹ Bagir Manan, *Makalah Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-undangan*, (1994), h. 29.

harfiah Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 hanya menyebutkan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, dan tidak secara eksplisit menyebutkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) atau peraturan sejenis.²⁰

Namun, pandangan yang lebih luas dapat dilihat dalam dua sisi. Di satu sisi, ada argumen bahwa Mahkamah Konstitusi (MK) tidak berwenang menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) berdasarkan teks Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang tidak mencakup Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) dalam pengujian konstitusional. Hal ini berhubungan dengan hak Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk menilai dan memutuskan apakah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) akan disahkan menjadi undang-undang, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945. Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) oleh lembaga selain Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), seperti Mahkamah Konstitusi (MK), dapat dianggap sebagai "perampasan" hak konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam hal ini.

²⁰ Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945

Namun, di sisi lain, perkembangan ketatanegaraan dan penafsiran konstitusi yang lebih progresif menunjukkan adanya kebutuhan untuk menyesuaikan interpretasi dengan realitas sosiologis dan kebutuhan masyarakat. Dalam hal ini, jika Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) mengatur materi yang memiliki urgensi tinggi dan dapat menimbulkan norma hukum yang mengikat seperti undang-undang, maka Mahkamah Konstitusi dapat diberi wewenang untuk menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) secara materiil. Hal ini semakin diperkuat dengan pendapat bahwa substansi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) tidak berbeda jauh dari undang-undang, dan dalam konteks tersebut, pengujian terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) oleh Mahkamah Konstitusi (MK) untuk memastikan kesesuaian dengan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) bisa dipertimbangkan.

Ketika Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) diterbitkan dalam situasi kegentingan yang memaksa, yang sering kali memuat norma hukum yang mendesak, maka norma-norma yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) tersebut bisa langsung berlaku sebagai hukum yang mengikat. Pada tahap ini, meskipun Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) belum disetujui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), hukum yang dihasilkannya sudah dapat beroperasi dan berpotensi melanggar konstitusi, sehingga pengujian oleh Mahkamah Konstitusi (MK) bisa menjadi langkah untuk menjaga kepastian hukum.

Kewenangan Mahkamah konstitusi yang putusannya bersifat final dan mengikat sebagai *the sole interpreter of the constitution*, menjadikan produk hukum putusan MK mampu dijadikan sebagai yurisprudensi, yang dapat dijadikan rujukan dalam melihat fenomena yang sama yang terjadi setelahnya. Dalam hal pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), Mahkamah Konstitusi melalui Pengujian Perkara dengan Nomor Putusan 138/PUU-VII/2009 perihal Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Mahfud MD berpendapat Perppu dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi melalui penekanan pada penafsiran sosiologis dan teleologis. Penekanan pilihan atas penafsiran yang demikian memang agak mengesampingkan penafsiran historis dan gramatik, bahkan keluar dari original intent ketentuan tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) sebagaimana diatur di dalam

Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Hal ini perlu dilakukan justru untuk melindungi kepentingan original intent pasal-pasal dan prinsip-prinsip lain yang juga ada di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Pilihan pandangan ini semata-mata didasarkan pada prinsip dalam menjaga tegaknya konstitusi yakni “tidak boleh satu detik pun ada peraturan perundang-undangan yang berpotensi melanggar konstitusi tanpa bisa diluruskan atau diuji melalui pengujian yudisial”.

Lebih lanjut, penafsiran sosiologis dan teleologis terhadap konstitusi memberikan ruang bagi Mahkamah Konstitusi (MK) untuk bertindak sebagai penjaga konstitusi yang tidak hanya mengandalkan tafsir historis atau gramatikal, tetapi juga menyesuaikan dengan kebutuhan perkembangan masyarakat dan negara. Dengan demikian, meskipun terdapat pendapat yang berlawanan, ada alasan yang sah dan kuat untuk membenarkan pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) oleh Mahkamah Konstitusi (MK), khususnya dalam menjaga keseimbangan kekuasaan dan melindungi kepentingan konstitusional masyarakat.

Senada dengan pendapat di atas sebagaimana halnya dalam ringkasan putusan, menurut Jimly sebelum adanya putusan tersebut, bagaimanapun perppu itu

sendiri memang merupakan undang-undang yang dibentuk dalam keadaan yang darurat. Segi substansinya merupakan undang-undang dalam arti materil, sebab substansi norma yang terkandung di dalamnya adalah materi undang-undang bukan materi peraturan pemerintah. Jadi, substansinya adalah substansi undang-undang, tetapi bentuk formalnya adalah Peraturan Pemerintah. Oleh karena itu, perppu dianggap sederajat kedudukannya dengan undang-undang sehingga materi muatannya sangat mungkin bertentangan atau bersifat mengubah ketentuan undang-undang yang ada sebelumnya.²¹ Bahkan, jika dicermati, kesamaan kedudukan antara Perppu dengan undang-undang dan dianggap sebagai bentuk undang-undang maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi, hal ini dapat dilihat pada Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang No.12 tahun 2011, yaitu “Dalam hal suatu Undang- Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi”.

Menurut logika sederhana, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang merupakan peraturan perundang-undangan tertinggi

²¹ Jimly.Pengantar.Op. Cit. hlm. 169-170

yang sudah konstantasikan menjadi barometer atau tolak ukur bagi perturan perundang yang berada dibawahnya, maka sepatutnya peraturan yang terdapat dibawahnya tidak boleh bertentangan dengannya, termasuk di dalamnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, tidak ada pernyataan akan siapa yang berhak menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) telah menunjukkan bahwa konstitusi dasar kita masih lemah disebabkan masih memberikan kemungkinan seorang pemerintah untuk melakukan pelanggaran terhadapnya untuk merubah undang-undang denga Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) sekalipun dinilainya dalam keadaan bahaya menurut perspektifnya yang kemudian dapat secara legal melanggar Undang-Undang Dasar. Perubahan tersebut tentunya tidak lepas dari unsur kepentingan politik, karena mengingat bahwa hukum itu adalah produk politik yang pasti tidak steril dari kepentingan-kepentingan politik anggota-anggota lembaga yang membuatnya.

Secara keseluruhan, perkembangan ini menunjukkan pentingnya Mahkamah Konstitusi (MK) dalam memastikan bahwa peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), selalu berada dalam koridor

yang sesuai dengan prinsip-prinsip konstitusional dan tidak disalahgunakan oleh penguasa.

Dissenting opinion yang ada dalam Putusan Perkara Nomor 138/PUU-VII/2009 menyajikan sejumlah alasan yang kuat mengenai pentingnya Mahkamah Konstitusi (MK) memiliki kewenangan untuk menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Berikut adalah penjelasan atas empat alasan utama yang dijabarkan dalam *dissenting opinion* tersebut:²²

a. Keterlambatan Pembahasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Salah satu poin penting yang dijabarkan adalah potensi keterlambatan pembahasan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Jika Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) tidak dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi (MK), dapat terjadi situasi di mana Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengulur-ulur waktu untuk membahas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) meskipun Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) tersebut mengandung norma-norma yang bertentangan dengan konstitusi. *Dissenting opinion* menekankan bahwa agar peraturan

²² Putusan Perkara Nomor 138/PUU-VII/2009

yang dibuat dalam situasi kegentingan tersebut tetap konstitusional, Mahkamah Konstitusi (MK) perlu memiliki kewenangan untuk melakukan uji materi terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Hal ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum terhadap norma yang berlaku, terutama dalam situasi di mana Dewan Perwakilan Rakyat tidak membahasnya dengan cepat.

- b. Keabsahan Hukum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang Tidak Disetujui atau Ditolak Secara Jelas oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Dalam kasus yang dimaksudkan, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) hanya meminta agar pemerintah segera mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) baru sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), namun tidak memberikan persetujuan atau penolakan yang tegas terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) tersebut. Ini menimbulkan ketidakjelasan mengenai status hukum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi (MK) seharusnya diberi kewenangan untuk menguji konstitusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang tidak mendapatkan

status yang jelas, agar dapat dipastikan apakah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) tersebut sah dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945).

c. Ketidakjelasan Batas Waktu Penggantian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Tidak adanya kejelasan waktu atau batasan kapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang tidak disetujui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) harus digantikan dengan Undang-Undang Pengganti atau Pencabutan menjadi masalah. Untuk itu, Mahkamah Konstitusi (MK) perlu diberi kewenangan untuk menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) demi menjaga konsistensi dan kepastian hukum, serta memastikan bahwa peraturan yang berlaku tetap sesuai dengan konstitusi.

d. Kemungkinan Penggunaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Secara Sepihak oleh Presiden

Salah satu potensi bahaya yang diangkat dalam dissenting opinion adalah situasi di mana Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) diterbitkan oleh Presiden dalam keadaan yang tidak normal atau sengaja dihambat oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Berdasarkan alasan-alasan tersebut, Mahkamah Konstitusi (MK) dalam pandangan dissenting opinion, harus dapat menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Hal ini dikarenakan pengujian yudisial atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) menjadi penting untuk menjaga konstitusionalitas dan mencegah potensi penyalahgunaan kewenangan yang dapat merugikan negara. Terlebih lagi, pendekatan penafsiran konstitusional yang lebih bersifat sosiologis dan teleologis perlu diutamakan untuk menjaga agar peraturan perundang-undangan tetap berpihak pada kepentingan konstitusi dan masyarakat, tanpa terhalang oleh ketidakjelasan teknis dalam penafsiran historis atau gramatikal.

Berdasarkan hal tersebut, meskipun secara literal Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 tidak memberikan ruang bagi Mahkamah Konstitusi untuk menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), penekanan pada penafsiran yang lebih fleksibel dan responsif terhadap kebutuhan hukum dan masyarakat menjadi dasar yang sah untuk memberikan kewenangan tersebut. Prinsip utama yang ditekankan adalah bahwa konstitusi harus dilindungi dengan cara yang tidak mengizinkan peraturan yang berpotensi melanggar konstitusi untuk berlarut-larut berlaku tanpa dapat diuji atau diluruskan.

B. Perspektif Siyasah Dusturiyah Terhadap Konstitusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi

Fiqh siyasah merupakan ilmu yang mempelajari pengaturan urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukumnya, peraturan, dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran dan ruh syariat untuk mewujudkan kemaslahatan umat. Dalam *fiqh siyasah*, terdapat beberapa pembagian bidang yang merupakan objek kajian *fiqh siyasah* itu sendiri. Secara garis besar objek kajian *fiqh siyasah* dibagi menjadi tiga bagian pokok sebagai objek kajian, yaitu:

1. *Siyasah Dusturiyyah*, disebut juga politik perundang-undangan. Bagian ini meliputi pengkajian tentang penetapan hukum atau *tasyri'iyyah* oleh lembaga legislatif, peradilan atau *qadlaiyyah* oleh lembaga yudikatif, dan administrasi pemerintahan atau *idariyyah* oleh birokrasi atau eksekutif;
2. *Siyasah Dauliyyah/Siyasah Kharijiyyah*, disebut juga politik luar negeri. Bagian ini mencakup hubungan keperdataan antara warga negara yang muslim dengan yang bukan muslim yang bukan warga negara. Di bagian ini ada politik masalah peperangan atau *Siyasah Harbiyyah*, yang mengatur etika berperang, dasar-dasar diizinkan berperang, pengumuman perang, tawanan perang, dan gencatan senjata;

3. *Siyasah Maliyyah*, disebut juga politik keuangan dan moneter. Membahas sumber-sumber keuangan negara, pos-pos pengeluaran dan belanja Negara perdagangan internasional, kepentingan/hak-hak publik, pajak, dan perbankan.

Melihat pembagian objek kajian di atas, secara lebih khusus pengkajian terhadap *Judicial Review* Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu oleh Mahkamah Kontitusi masuk dalam pembahasan *Siyasah Dusturiyyah*. Karena dalam bagian *Siyasah Dusturiyyah* mengkaji tentang peraturan perundang-undangan, penetapan hukum oleh lembaga legislatif, peradilan dalam kekuasaan yudikatif, dan pelaksanaan pemerintahan oleh kekuasaan eksekutif.

Siyasah menurut bahasa adalah mengandung beberapa arti yaitu, mengatur, mengurus, memerintah, memimpin, membuat kebijaksanaan, pemerintah dan politik. *Siyasah* secara terminologis dalam lisan *al-Arab*, *siyasah* adalah mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara membawa kepada kemaslahatan. *Siyasah* adalah ilmu pemerintahan untuk mengendalikan tugas dalam negeri dan luar negeri, yaitu politik dalam negeri dan politik luar negeri serta kemasyarakatan, yakni mengatur kehidupan umum atas dasar keadilan dan istiqomah. *Dusturiyah* berasal dari bahasa Persia yang berarti *dusturi*. Semula artinya adalah seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun

agama. Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukan anggota kependetaan (pemuka agama) *Zoroaster* (majusi). Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa arab, kata *dusturiyah* berkembang pengertiannya menjadi asas dasar/pembinaan. Menurut istilah, *dusturiyah* berarti kumpulan kaedah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah Negara baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun tertulis (konstitusi). Dapat disimpulkan bahwa kata *dusturiyah* itu adalah suatu norma aturan perundang-undangan yang mendasar sehingga dijadikan landasan utama dalam rujukan semua tata aturan dalam hal bernegara agar sejalan dengan nilai-nilai syariat. Dengan demikian semua peraturan perundang-undangan haruslah mengacu pada konstitusinya masing-masing setiap Negara yang tercermin dalam nilai-nilai islam dalam hukum-hukum syariat yang telah dijelaskan oleh Al-Qur'an dan Sunnah Nabi, baik mengenai akidah, akhlak, ibadah, muamalah, dan lainnya. *Siyasah dusturiyah* adalah bagian *fiqh siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan Negara. Dalam hal ini juga dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar Negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu Negara), legislasi (bagaimana cara perumusan perundang-undangan), lembaga demokrasi dan syuro yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Disamping itu, *Siyasah dusturiyah* juga

membahas konsep Negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga Negara serta hak-hak warga Negara yang wajib dilindungi.²³ Oleh karena itu, di dalam fikih *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. Dari penjelasan di atas, secara lebih khusus pengkajian terhadap *Judicial Review* Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) oleh Mahkamah Konstitusi masuk dalam pembahasan *Siyasah Dusturiyyah*. Karena dalam bagian *Siyasah Dusturiyyah* mengkaji tentang peraturan perundang-undangan, penetapan hukum oleh lembaga legislatif, peradilan dalam kekuasaan yudikatif, dan pelaksanaan pemerintahan oleh kekuasaan eksekutif.

Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman dalam cabang yudikatif, yang memiliki kewenangan untuk menguji konstitusionalitas peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang diterbitkan oleh Presiden. Sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman, Mahkamah Konstitusi (MK) diberikan kewenangan oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

²³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), hlm. 177.

Sebagai produk hukum yang dihasilkan oleh kekuasaan eksekutif, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) menjadi objek yang sah untuk diuji oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dalam rangka memastikan kesesuaiannya dengan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) dan prinsip-prinsip konstitusional lainnya. Oleh karena itu, pembahasan tentang *Judicial review* terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) oleh Mahkamah Konstitusi (MK) sangat tepat masuk dalam kajian *Siyasah Dusturiyyah*, sebagai bagian dari objek kajian fiqh siyasah yang berkaitan dengan hubungan antara lembaga negara dan mekanisme hukum yang dijalankan.

Penting untuk memperhatikan bahwa dalam *Judicial review* terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) oleh Mahkamah Konstitusi (MK), permasalahan yang dihadapi terkait dengan konstitusi, kewenangan lembaga negara, serta peraturan perundang-undangan, semuanya adalah isu-isu yang menjadi objek kajian ilmu hukum tata negara. Dalam hal ini, pendekatan *Siyasah Dusturiyyah* dapat digunakan untuk menganalisis pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), terutama terkait dengan pengaturan kekuasaan negara dan penerapan hukum berdasarkan prinsip-prinsip Islam.

Peninjauan *Judicial review* Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) oleh Mahkamah

Konstitusi (MK) melalui perspektif *Siyasah Dusturiyah* melihat permasalahan tersebut tidak hanya dari sudut pandang konstitusionalitas semata, tetapi juga dari prinsip dasar *maqashid al-shariah*, yaitu tujuan syariat Islam untuk mewujudkan kemaslahatan umat. Oleh karena itu, dalam *Siyasah Dusturiyah*, pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) oleh Mahkamah Konstitusi (MK) menjadi sangat penting untuk memastikan bahwa setiap kebijakan dan peraturan yang dikeluarkan oleh negara tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip syariat dan tidak merugikan masyarakat.

Dalam hal ini, *Siyasah Dusturiyah* menekankan pentingnya kewenangan lembaga negara, termasuk Mahkamah Konstitusi (MK), untuk melakukan pengujian terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) guna melindungi kemaslahatan umat. Secara lebih spesifik, *siyasah dusturiyah* melihat kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) sebagai bagian dari mekanisme pengawasan terhadap tindak tanduk negara agar tidak ada kebijakan yang merugikan rakyat atau melanggar prinsip-prinsip dasar negara yang seharusnya berpijak pada hukum syariat.

Dengan menggunakan pendekatan *Siyasah Dusturiyah*, kita dapat memahami bahwa pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) oleh

Mahkamah Konstitusi (MK) tidak hanya berfungsi untuk memastikan kesesuaian dengan konstitusi, tetapi juga untuk menilai apakah kebijakan tersebut dapat mewujudkan tujuan-tujuan syariat yang lebih luas, seperti keadilan sosial, perlindungan hak-hak individu, dan penegakan prinsip-prinsip negara Islam. Dengan demikian, dalam konteks *Siyasah Dusturiyah*, *judicial review* terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) oleh Mahkamah Konstitusi (MK) lebih dari sekedar menguji kesesuaian terhadap hukum dasar, tetapi juga merupakan upaya untuk memastikan bahwa kebijakan negara berjalan sesuai dengan tujuan syariat Islam dalam menjaga kemaslahatan umat.²⁴

Dengan demikian, *Siyasah Dusturiyah* memberikan pemahaman yang lebih holistik dalam menilai *Judicial review* Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) oleh Mahkamah Konstitusi (MK), dengan mengedepankan prinsip-prinsip syariat Islam yang bertujuan untuk mewujudkan keadilan, kemaslahatan, dan kepentingan umat dalam setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh negara

Kewenangan *Judicial review* yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dalam menguji peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), adalah bentuk kontrol

²⁴ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah, Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2007), h. 123

hukum terhadap produk hukum yang dikeluarkan oleh lembaga pembentuk Undang-Undang, yaitu Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Fungsi kontrol hukum ini sangat penting untuk memastikan bahwa undang-undang yang dihasilkan tidak bertentangan dengan konstitusi dan tidak melanggar hak-hak konstitusional rakyat. Mahkamah Konstitusi (MK) bertindak sebagai pengawal konstitusi, pelindung hak asasi manusia, dan penjaga hak-hak konstitusional warga negara. Dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi (MK) berperan sebagai lembaga yang melindungi prinsip-prinsip dasar negara, agar tidak ada kebijakan atau peraturan yang dapat merugikan rakyat atau bertentangan dengan tujuan-tujuan negara yang berdasarkan pada syariat Islam dan prinsip konstitusional.

Dengan demikian, Siyasah Dusturiyyah memberikan pandangan yang lebih komprehensif tentang peran Mahkamah Konstitusi (MK) dalam menjaga keberlanjutan konstitusi dan memastikan bahwa kebijakan yang diambil oleh pemerintah tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga adil dan tidak merugikan rakyat, serta sejalan dengan prinsip-prinsip syariat Islam yang mendasari negara.

Dalam pembahasan Siyasaḥ Ḍusturiyyah, konsep kekuasaan (*sultah*) dalam sebuah negara menurut Abdul Wahab Khallaf terbagi menjadi tiga kekuasaan, yaitu:²⁵

1. Lembaga legislatif (*sultah tashri'iyyah*), lembaga ini adalah lembaga negara yang menjalankan kekuasaan untuk membuat undang-undang;
2. Lembaga eksekutif (*sultah tanfidhiyyah*), lembaga ini adalah lembaga negara yang berfungsi menjalankan undang-undang;
3. Lembaga yudikatif (*sultah qada'iyyah*), lembaga ini adalah lembaga Negara yang menjalankan kekuasaan kehakiman.

Dalam konsep negara Islam, kekuasaan kehakiman (*sultah qada'iyyah*) diorganisir menjadi beberapa lembaga yang masing-masing memiliki kompetensi dan kewenangan yang berbeda. Secara *institusional*, terdapat tiga jenis lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman yang dikenal dalam negara Islam, yaitu *Wilayah al-Qada'*, *Wilayah al-Hisbah*, dan *Wilayah al-Mazalim*.

1. *Wilayah al-Qada'* adalah lembaga peradilan yang bertugas untuk memutuskan perkara-perkara hukum antara sesama warga negara, baik yang bersifat perdata maupun pidana. Lembaga ini memiliki fungsi sebagai pengadilan yang umum dan berlaku untuk semua masalah hukum

²⁵ Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), h. 177-178

yang melibatkan individu atau pihak-pihak tertentu dalam masyarakat.

2. *Wilayah al-Hisbah* merupakan lembaga peradilan yang memiliki kewenangan lebih luas dibandingkan dengan *Wilayah al-Qada'*, karena fokus utama dari lembaga ini adalah menangani persoalan-persoalan moral dan sosial. *Wilayah al-Hisbah* bertugas untuk mendorong masyarakat berbuat baik dan mencegah segala bentuk kemungkaran (kejahatan atau keburukan) dengan tujuan untuk mendapatkan pahala dan ridha Allah SWT. Lembaga ini berperan dalam menjaga etika sosial dan moralitas masyarakat, dengan fungsi pengawasan terhadap tindakan-tindakan yang dianggap merusak tatanan moral dan nilai-nilai agama.
3. *Wilayah al-Mazalim* adalah lembaga peradilan yang secara khusus menangani persoalan-persoalan yang melibatkan kezaliman atau penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa, pejabat negara, dan keluarganya. Lembaga ini bertugas untuk menindak segala bentuk penyelewengan yang dilakukan oleh pejabat negara yang merugikan hak-hak rakyat. *Wilayah al-Mazalim* memiliki peran yang sangat penting dalam memastikan bahwa pejabat negara bertindak sesuai dengan prinsip keadilan dan tidak menindas atau melanggar hak-hak warga negara. Dalam pengertian yang lebih luas, *Wilayah al-Mazalim* juga dapat

mengatasi penyalahgunaan wewenang atau keputusan politik yang merugikan masyarakat.

Menurut Muhammad Iqbal, *Wilayah al-Mazalim* adalah lembaga peradilan yang berfokus pada penegakan keadilan terkait penyelewengan yang dilakukan oleh pejabat negara dalam menjalankan tugasnya. Hal ini mencakup segala bentuk keputusan politik yang tidak hanya melanggar hak rakyat, tetapi juga perbuatan yang bertentangan dengan Hak Asasi Manusia (HAM). Lembaga ini memastikan bahwa kekuasaan yang dijalankan oleh penguasa tidak disalahgunakan dan bahwa hak-hak rakyat tetap dilindungi.

Secara keseluruhan, ketiga lembaga ini saling melengkapi dalam rangka menciptakan tatanan negara yang adil dan sesuai dengan prinsip-prinsip Islam, yaitu menegakkan keadilan, menghindari kemungkaran, dan melindungi hak-hak rakyat dari penyalahgunaan kekuasaan.²⁶ Dengan demikian, segala bentuk kezaliman yang dilakukan oleh individu, baik berasal dari penguasa, pejabat negara, maupun melalui mekanisme dan kebijakan yang dijalankan oleh Negara tetap dipandang sebagai bentuk ketidakadilan yang tidak dapat dibenarkan dalam pandangan Islam. Dalam konteks *Siyasah Dusturiyah*, kezaliman dalam bentuk apapun, termasuk keputusan atau kebijakan yang merugikan rakyat, merupakan pelanggaran terhadap prinsip

²⁶ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), h. 159

keadilan yang menjadi landasan utama dalam pemerintahan Islam. Oleh karena itu, setiap bentuk penyelewengan kekuasaan harus ditindak dan diselesaikan melalui institusi yang berwenang seperti *Wilayah al-Mazalim*, agar hak-hak rakyat tetap terjaga dan keadilan dapat ditegakkan.

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa *Wilayah al-Mazalim* memiliki kewenangan yang sangat luas dan bersifat final dalam sistem peradilan Islam. Lembaga ini berfungsi sebagai pengawas dan pengoreksi terhadap segala bentuk kezaliman, baik yang dilakukan oleh aparat negara maupun oleh kepala negara (*khalifah*) itu sendiri. Termasuk dalam ruang lingkup kewenangannya adalah penyimpangan dari hukum syara', pelanggaran terhadap prinsip-prinsip keadilan, serta penafsiran atau pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang diadopsi penguasa yang menyimpang dari nilai-nilai Islam. Oleh karena itu, penyelesaian terhadap perkara tersebut dikembalikan kepada keputusan *Wilayah al-Mazalim* sebagai representasi dari hukum Allah dan Rasul-Nya, yang tidak bisa diganggu gugat oleh otoritas manapun, sekalipun itu adalah *khalifah*. Hal ini memperlihatkan betapa tinggi dan strategisnya posisi *Wilayah al-Mazalim* dalam menjaga keadilan dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan dalam tata kelola negara Islam.²⁷

²⁷ Imam Amrusi Jailani, *Hukum Tata Negara Islam*, (Surabaya: IAIN Press, 2011), h. 34

Penguasa atau pejabat negara memang berpotensi menyalahgunakan kekuasaan yang melekat pada jabatannya, termasuk melalui kewenangan dalam merumuskan kebijakan maupun menyusun peraturan perundang-undangan. Hal ini membuka kemungkinan lahirnya kebijakan atau regulasi yang mengandung unsur kezaliman dan merugikan hak-hak rakyat. Oleh karena itu, diperlukan suatu lembaga yang memiliki otoritas dan kekuatan seimbang dengan penguasa, agar dapat menjalankan fungsi pengawasan serta menjadi pengimbang terhadap segala potensi penyimpangan kekuasaan.

Dalam konteks negara Islam, lembaga *Wilayah al-Mazalim* hadir sebagai institusi yang mengemban tanggung jawab tersebut. Kewenangan *Wilayah al-Mazalim* mencakup: (a) memeriksa perkara-perkara yang berkaitan dengan tindak kezaliman oleh penguasa terhadap individu atau kelompok masyarakat, serta (b) melakukan pengawasan terhadap perilaku dan kinerja para pejabat negara. Dengan tugas dan wewenang seperti itu, *Wilayah al-Mazalim* dirancang sebagai institusi yang menjaga agar para penguasa tetap berada dalam koridor keadilan dan tidak menyimpang dari prinsip-prinsip syariat, sekaligus menjadi benteng perlindungan terhadap hak-hak rakyat yang rentan dilanggar oleh kekuasaan.²⁸

²⁸ Imam Amrusi Jailani, *Hukum Tata Negara Islam*,... h. 37

Pada dasarnya, tujuan utama dari dibentuknya kekuasaan (sulṭah) dalam suatu negara adalah demi terwujudnya kemaslahatan bagi seluruh rakyat. Oleh karena itu, segala bentuk kekuasaan yang ada tidaklah pantas disalahgunakan untuk menciderai hak-hak rakyat atau menimbulkan kezaliman. Dalam konteks negara Islam, hal ini melatarbelakangi pembentukan lembaga *Wilāyah al-Mazālīm*, yang berfungsi sebagai institusi pengawasan dan pengadil terhadap segala bentuk penyimpangan yang dilakukan oleh penguasa, termasuk dalam penyusunan kebijakan politik yang berpotensi merugikan rakyat.

Sementara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan untuk melakukan *Judicial review* sebagai bentuk mekanisme penjagaan terhadap konstitusi, perlindungan terhadap hak asasi manusia, serta perlindungan atas hak-hak konstitusional warga negara. Di sisi lain, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) merupakan produk hukum yang dikeluarkan oleh Presiden, dan secara eksplisit tidak disebutkan dalam peraturan perundang-undangan apakah Mahkamah Konstitusi (MK) memiliki kewenangan untuk mengujinya. Hal ini kemudian menimbulkan persoalan ketika isi atau muatan dari suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) justru diduga bertentangan dengan konstitusi, merugikan hak-hak konstitusional warga negara, bahkan melanggar hak asasi manusia.

Dalam upaya menjaga konstitusi dan hak-hak dasar rakyat, maka seharusnya tidak ada satu pun produk perundang-undangan yang kebal dari pengujian yudisial. Hal ini penting mengingat bahwa peraturan perundang-undangan merupakan hasil dari kewenangan kekuasaan yang sarat kepentingan politik. Maka tidak tertutup kemungkinan adanya pelanggaran terhadap konstitusi maupun penyalahgunaan kekuasaan melalui regulasi tersebut. Oleh karena itu, setiap bentuk peraturan yang mengikat warga negara seyogianya tetap berada dalam pengawasan lembaga lain yang tidak berada dalam lingkup kekuasaan legislatif atau eksekutif.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) dalam konteks ini sejalan dengan fungsi *Wilāyah al-Mazālīm* dalam tradisi hukum Islam, yaitu sebagai institusi yang mengontrol dan memeriksa potensi kezaliman penguasa terhadap rakyat. Dengan demikian, untuk menjamin bahwa tidak ada kebijakan atau produk hukum yang berpotensi mencederai hak-hak warga, Mahkamah Konstitusi (MK) seharusnya memiliki legitimasi penuh untuk menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI).

Merujuk kepada kaidah *fiqh* yang digunakan dalam bidang kajian *siyasah Dusturiyah*, yakni ada sebuah kaidah:

تصرف الامام على الرعية منوط بالمصلحة

Artinya: kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemaslahatan.²⁹

Secara prinsip, kaidah siyasah *syar'iiyyah* menempatkan kemaslahatan umat sebagai tujuan utama dari setiap kebijakan atau hubungan antara pemimpin dan rakyat yang dipimpinnya. Lebih jauh lagi, keberadaan negara sendiri hakikatnya bertujuan untuk mewujudkan kemaslahatan bagi umat manusia, baik dalam kehidupan dunia maupun akhirat. Dalam perspektif Islam, negara adalah instrumen yang digunakan untuk mengimplementasikan serta menjaga ajaran-ajaran Islam agar dapat terlaksana secara efektif dalam tatanan sosial. Selain itu, negara juga dibentuk untuk mencegah terjadinya penindasan dan kesewenang-wenangan oleh individu atau kelompok terhadap pihak lain. Oleh sebab itu, negara memiliki otoritas untuk memaksa agar peraturan-peraturan yang telah ditetapkan dapat dipatuhi, selama tidak bertentangan dengan nilai-nilai Islam.

Terkait kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), secara normatif memang tidak ditemukan aturan hukum yang secara eksplisit memberikan otoritas

²⁹ <https://jateng.nu.or.id/keislaman/penjelasan-kaidah-kebijakan-pemerintah-harus-berdasar-kemaslahatan-ewcWJ>

kepada Mahkamah Konstitusi (MK) untuk melakukan *judicial review* terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Namun demikian, kekosongan pengaturan ini dapat membuka celah munculnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang substansinya bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), bahkan mengandung potensi pelanggaran terhadap hak konstitusional warga negara atau hak asasi manusia. Dalam kondisi tersebut, tidak adanya lembaga yang memiliki kewenangan yudisial untuk menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) menjadi permasalahan yang cukup serius.

Dalam Siyasah Dusturiyah, prinsip kebijakan publik haruslah berpijak pada asas kemaslahatan dan menghindari segala bentuk kemudharatan. Oleh karena itu, ketika suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) berisiko bertentangan dengan konstitusi atau mengandung pelanggaran terhadap hak-hak dasar rakyat, maka kebijakan tersebut jelas menyimpang dari prinsip kemaslahatan. Dalam konteks ini, keberadaan kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) untuk menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) menjadi sangat penting agar potensi kemudharatan tersebut dapat dicegah, dan nilai-nilai keadilan serta kemaslahatan tetap terjaga. Oleh karenanya harus diputuskan kebijakan yang tegas dan berani dalam

mengambil keputusan yang mengandung kemaslahatan. Sebagaimana kaidah, yakni:

يقدم في كل ولاية من هو اقدم على القيام بحقوقها ومصالح

Artinya: didahulukan dalam setiap kekuasaan, orang yang berani menegakkan hak atau kebenaran atau kemaslahatan.

Dengan mempertimbangkan prinsip-prinsip *Siyasah Dusturiyah*, sudah sepatutnya Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan untuk melakukan *judicial review* secara materil terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Meskipun secara normatif Mahkamah Konstitusi (MK) tidak secara eksplisit diberi kewenangan tersebut, namun dalam praktik ketatanegaraan, potensi terbitnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang bertentangan secara substansial dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) maupun yang melanggar hak-hak konstitusional warga negara dan hak asasi manusia tidak dapat diabaikan. Dalam kondisi seperti ini, absennya kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) untuk menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) justru membuka ruang terjadinya kezaliman yang dilakukan melalui instrumen hukum oleh penguasa.

Kaidah fiqh yang berbunyi "*tasharruf al-imam 'ala al-ra'iyyah manutun bi al-mashlahah*" (kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya harus berlandaskan

kemaslahatan), menjadi landasan penting dalam menilai urgensi kewenangan tersebut. Apabila tidak ada lembaga yudisial yang berwenang menguji materi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), maka hak-hak rakyat, keadilan sosial, serta supremasi konstitusi sangat rentan untuk dikorbankan. Oleh karena itu, demi menjaga kemaslahatan umum, melindungi hak-hak konstitusional warga negara, serta menegakkan nilai-nilai keadilan yang menjadi ruh dari konstitusi, maka menurut perspektif *Siyasah Dusturiyah*, Mahkamah Konstitusi seharusnya diberi wewenang untuk melakukan pengujian materil terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu).

