



JIHP:
Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik

E-ISSN: 2747-1993
P-ISSN: 2747-2000

DINASTI
REVIEW

<https://dinastirev.org/JIHP> ✉ dinasti.info@gmail.com ☎ +62 811 7404 455

DOI: <https://doi.org/10.38035/jihhp.v5i3>
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Rekonstruksi Pengujian PERPPU pada Mahkamah Konstitusi dalam Perspektif Kepastian Hukum

Taufikurrahman Upik¹

¹Institut Agama Islam Negeri Madura, Pamekasan, Indonesia, upik@iainmadura.ac.id.

Corresponding Author: upik@iainmadura.ac.id.

Abstract: *The testing of PERPPU to the Constitutional Court is expected to provide justice and legal certainty. In order to achieve this goal, the Constitutional Court is expected to be able to decide on the testing case independently. However, the testing of PERPPU that has occurred so far still depends on the results of the DPR's legislative review. This research includes legal research with a statutory and conceptual approach. The results of this study are that the testing of PERPPU must be reconstructed with the requirement for the Constitutional Court to determine a separate procedural law specifically for testing PERPPU, not the same as testing laws in general.*

Keyword: *PERPPU, judicial review, law*

Abstrak: Pengujian PERPPU kepada Mahkamah Konstitusi diharapkan dapat memberikan keadilan dan kepastian hukum. Dalam rangka mencapai tujuan tersebut, Mahkamah Konstitusi diharapkan dapat memutus perkara pengujian secara independen. Namun, pengujian PERPPU yang terjadi selama ini masih tergantung pada hasil *legislative review* DPR. Penelitian ini termasuk penelitian hukum dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil dari penelitian ini yaitu pengujian PERPPU harus direkonstruksi dengan keharusan Mahkamah Konstitusi menetapkan hukum acara tersendiri khusus pengujian PERPPU bukan disamakan dengan pengujian undang-undang pada umumnya.

Kata Kunci: PERPPU, judicial review, undang-undang

PENDAHULUAN

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) sebagai suatu produk hukum di Indonesia masih tetap diakui walau secara normatif tidak secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Pengaturan mengenai PERPPU disebutkan dalam Pasal 22 (1) UUD NRI Tahun 1945 dengan ketentuan “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Dalam frasa tersebut tidak secara spesifik menyebut produk hukum berupa PERPPU, melainkan hanya menyebut peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.

Menurut Jimly Asshiddiqie memberikan ulasan mengenai penggunaan istilah peraturan pemerintah pada Pasal 22 (1) UUD NRI Tahun 1945 dengan penjelasan bahwa peraturan pemerintah yang dimaksud bukan merupakan suatu jenis produk tersendiri, melainkan peraturan pemerintah pada umumnya karena penulisan peraturan pemerintah ditulis dengan huruf kecil (Asshiddiqie, 2007, p. 211). Dengan penjelasan ini dapat dimaksudkan bahwa pada dasarnya PERPPU bukan merupakan suatu produk hukum tersendiri melainkan peraturan pemerintah pada umumnya sebagaimana kewenangan Presiden dalam Pasal 5 (2) UUD NRI Tahun 1945. Penyebutan PERPPU sebagai produk hukum berlandaskan pada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Dalam TAP MPRS tersebut disebutkan bahwa sumber tertib hukum terdiri dari Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, Ketetapan MPR, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan-Peraturan Pelaksanaan Lainnya seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lain. Begitu pula dengan TAP MPR Nomor III/MPR/2000 Tahun 2000 yang mengubah TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 yang tetap mempertegas penyebutan PERPPU sebagai produk hukum sekalipun mengalami perubahan hierarki menjadi di bawah undang-undang.

Terlepas dari problem landasan yuridis penetapan PERPPU tersebut, PERPPU hingga saat ini tetap dipergunakan sebagai produk hukum tertentu oleh Presiden sebagai jalan keluar untuk menyatasi kegentingan yang memaksa. Hal tersebut dapat dilihat banyaknya PERPPU yang ditetapkan oleh Presiden sejak tahun 1945. Adapun jumlah PERPPU yang ditetapkan oleh masing-masing Presiden dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 1. Jumlah PERPPU pada tiap Presiden (Foekh, 2021, p. 341)

No.	Presiden	Jumlah PERPPU
1	Soekarno	143
2	Pejabat Presiden Juanda	24
3	Pejabat Presiden Assaat Datuk Mudo	6
4	Soeharto	8
5	B.J. Habibie	3
6	Abdurrahman Wahid	3
7	Megawati Soekarnoputri	4
8	Susilo Bambang Yudhoyono	19
9	Joko Widodo	8
	Jumlah	218

Penetapan PERPPU tidak bisa dilepaskan karena alasan kegentingan yang memaksa. Menurut Taufikkurrahman Upik, makna kegentingan yang memaksa yaitu 1) adanya kemendesakan untuk menyelesaikan masalah, 2) adanya kekosongan hukum atau hukum yang ada tidak memadai, 3) waktu yang tersedia untuk menyusun undang-undang terbatas, dan 4) DPR sedang tidak bersidang (Upik, 2024, p. 150). Dengan hal tersebut, hal ini dapat dimaknai bahwa PERPPU secara hierarkis dan muatan materi memiliki kedudukan yang sama dengan undang-undang (Upik et al., 2024, p. 6).

Kedudukan PERPPU yang sejajar dengan undang-undang dari segi muatan materi dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memberikan ruang adanya penalaran mengenai mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pengujian peraturan perundang-undangan (*toetsingrecht*) (M. L. Marzuki, 2005, p. 67) di Indonesia berdasarkan konstitusi yaitu menggunakan Pasal 24A dan 24C UUD NRI Tahun 1945. Di mana, dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia menggunakan *system Judicial Review* (Asshiddiqie, 2010, p. 101).

Pasal 24A UUD NRI Tahun 1945 menjelaskan bahwa peraturan di bawah undang-undang diuji dengan undang-undang oleh Mahkamah Agung (MA), sedangkan dalam Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa undang-undang diuji dengan undang-undang dasar oleh Mahkamah Konstitusi (MK). MA dan MK merupakan organ kekuasaan negara yang berfungsi dalam kekuasaan kehakiman sebagaimana Pasal 24 (2) UUD NRI Tahun 1945.

Hanya saja, dalam UUD NRI Tahun 1945 belum secara rigid menyebut mengenai pengujian PERPPU oleh lembaga peradilan (judicial review) baik MA atau MK. Akibat tidak diaturnya lembaga yang berwenang melakukan pengujian, MK pada tahun 2009 dalam perkara nomor 138/PUUVII/2009 tentang Pengujian PERPPU Nomor 4 Tahun 2009 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan menyatakan bahwa PERPPU memiliki kesamaan dan kedudukan yang sejajar dengan undang-undang baik secara hirarkis dan muatan materi. Ini menjadi awal berwenangnya MK melakukan pengujian PERPPU walaupun UUD NRI Tahun 1945 tidak secara eksplisit menyebutkan mengenai hal tersebut.

Putusan MK yang perlu dilakukan kajian secara mendalam adalah perkara nomor 91/PUU-XI/2013 tentang pengujian PERPPU Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 24 tahun 2023 tentang MK. Di mana, dalam putusan MK menyebutkan bahwa objek pengujian dinyatakan hilang karena telah terlebih dahulu ditetapkan menjadi undang-undang oleh DPR. Kewenangan DPR dalam menetapkan PERPPU menjadi undang-undang berlandaskan pada Pasal 22 (2) UUD NRI Tahun 1945.

Beranjak dari kasus ini, pencari keadilan yang hak-haknya dirugikan akibat terbitnya PERPPU, karena PERPPU melahirkan norma hukum baru, harus berjuang melawan ketidakpastian hukum karena proses pengujian PERPPU pada MK akan selalu berbarengan dengan proses legislative review di DPR (HSB, 2020, p. 59).

Konstruksi hukum yang saat ini terjadi dalam pengujian PERPPU pada MK menggunakan dasar peraturan yang sama dengan pengujian undang-undang pada umumnya yaitu Peraturan MK Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang. Tentunya, tahapan pengujian PERPPU akan sama dengan pengujian undang-undang karena preseden dari pengujian PERPPU diinterpretasikan sama dengan undang-undang.

Pengujian suatu peraturan perundang-undang yang bertujuan untuk memperoleh keadilan bagi setiap orang yang dirugikan atas penetapan PERPPU oleh Presiden, pada akhirnya harus pupus di tengah jalan karena objek pengujian (PERPPU) harus kehilangan formilnya sehubungan telah terlebih dahulu ditetapkan menjadi undang-undang oleh DPR dalam mekanisme legislative review. Hukum yang mestinya melahirkan predictability (P. M. Marzuki, 2018, p. 80) dalam konsep kepastian hukum, belum dapat terwujud dalam konstruksi pengujian PERPPU yang diatur dalam tata hukum di Indonesia. Melalui penelitian inilah perlu dilakukan analisis untuk memberikan rekonstruksi pengujian PERPPU oleh MK dalam perspektif kepastian hukum supaya masyarakat dapat memperoleh keadilan melalui pertimbangan hukum hakim MK dalam memutus perkara pengujian PERPPU.

METODE

Metode penelitian dalam tulisan ini menggunakan penelitian hukum (Diantha, 2016, p. 89) dengan sifat yuridis normative (Ibrahim, 2007, p. 87). Pendekatan yang dipergunakan dalam tulisan ini yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual (P. M. Marzuki, 2016, p. 56). Bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan bahan hukum primer berupa UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan peraturan turunannya, Putusan MK Nomor 138/PUU-VIII/2009,

Putusan MK Nomor 91/PUU-XI/2013, Peraturan MK Nomor Tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara.

Tehnik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan menginventarisasi bahan hukum dari peraturan perundang-undangan pada lembaran negara dengan mengakses laman resmi sekretariat negara (Muhaimin, 2020, p. 98). Analisis bahan hukum dalam membahas penelitian ini menggunakan penafsiran atau interpretasi gramatikal atau tata bahasa (Nasution, 2008, p. 43). Metode analisis bahan hukum ini nanti akan bersifat preskriptif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hakikat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Frasa mengenai PERPPU terdapat dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 yaitu:

- 1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- 2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat pada persidangan yang berikut.
- 3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Melalui pasal tersebut, dapat ditarik beberapa makna mengenai hakikat dari PERPPU menurut pasal tersebut yaitu:

- 1) Berkedudukan Seperti Undang-Undang

Pengaturan mengenai keberadaan PERPPU dalam konstitusi Republik Indonesia merupakan salah satu substansi yang tidak ikut diubah dalam proses amendemen UUD NRI Tahun 1945. Sehingga ekstensi PERPPU sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia secara esensial selalu diakui baik berdasarkan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945, Pasal 139 Ayat (1) Konstitusi RIS Tahun 1950, Pasal 96 Ayat (1) UUDS 1950, maupun Pasal 22 UUD NRI tahun 1945 hasil amendemen, meskipun tiap-tiap konstitusi tersebut pada masa berlakunya mengatur hal tersebut dalam rumusan yang berbeda (Mawuntu, 2011).

Dengan demikian dapat diasumsikan bahwa eksistensi PERPPU dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia masih diperlukan dan tidak memerlukan perubahan apapun dari sisi esensinya sebagai salah satu konsekuensi logis diaturnya sistem presidensial dalam pemerintahan Negara Republik Indonesia. Namun, penempatan PERPPU dalam hierarki peraturan perundang-undangan dari masa ke masa bersifat fluktuatif. Sejak lahirnya negara Republik Indonesia dengan proklamasi kemerdekaannya sampai berlakunya konstitusi Republik Indonesia Serikat, UUDS 1950, UUD NRI Tahun 1945, dan perubahan UUD NRI Tahun 1945, PERPPU tidak pernah diatur secara tegas.

Dalam perkembangannya peraturan mengenai hierarki perundang-undangan diatur berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang memorandum DPRGR mengenai sumber tertib hukum Republik Indonesia dan tata urutan peraturan perundangan Republik Indonesia, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan, kemudian diatur dengan UU 10/2004 diganti dengan UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2022 yang terakhir diubah dengan UU 13/2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Adapun posisi PERPPU dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan dapat dilihat pada penjelasan berikut ini:

Tabel 1 Pengaturan PERPPU dalam Undang-Undang Dasar

UUD NRI Tahun 1945 Sebelum Amendemen (Periode 18 Agustus 1945- 27 Desember 1949	UUD RIS (Periode 27 Desember 1949-17 Agustus 1950)	UUDS (Periode 17 Agustus 1950-5 Juli 1959)	UUD NRI Tahun 1945 Setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan Setelah Amendemen
---	---	--	--

			Periode 1999- sekarang
Pasal 22	Pasal 139	Pasal 96	Pasal 22
(1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.	(1) Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung-djawab sendiri menetapkan undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal	(1) Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung-djawab sendiri menetapkan undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal	(1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.
(2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.	penyelenggaraan-pemerintahan federal yang karena keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera.	penyelenggaraan-pemerintahan yang karena keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera.	(2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
(3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.	(2) Undang-undang darurat mempunyai kekuasaan dan kuasa undang-undang federal ^a ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam pasal yang berikut.	(2) Undang-undang darurat mempunyai kekuasaan dan deradjat undang-undang; ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam pasal yang berikut.	(3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Tabel 2 Pengaturan PERPPU dalam TAP MPR

Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia	Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan
Lampiran II Huruf A. Bentuk-Bentuk Peraturan Perundangan Angka 1. Bentuk-bentuk Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 ialah sebagai berikut:	Pasal 2 Tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya.
1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945,	Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah :
2. Ketetapan MPR	1. Undang-Undang Dasar 1945;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,	2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
4. Peraturan Pemerintah,	3. Undang-Undang;
5. Keputusan Presiden,	4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPPU);
6. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya seperti:	5. Peraturan Pemerintah;
a. Peraturan Menteri,	6. Keputusan Presiden;
b. Instruksi Menteri,	7. Peraturan Daerah.
c. dan lain-lainnya.	

Tabel 3 Pengaturan PERPPU dalam Undang-Undang

UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	UU No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
Pasal 7	Pasal 7
(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :	(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;	a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
	b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;	c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
c. Peraturan Pemerintah;	d. Peraturan Pemerintah;
d. Peraturan Presiden;	e. Peraturan Presiden;
e. Peraturan Daerah. Peraturan Daerah terdiri dari:	f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
1. Peraturan Daerah Provinsi;	g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
2. Peraturan Daerah Kab/Kota;	
3. Peraturan Desa	

Kesejajaran PERPPU dengan undang-undang bukan sekedar secara hierarki tetapi memang pada sisi muatan materi. Di mana menurut Maria Farida Indrati bahwa PERPPU dapat mengatur semua materi muatan yang dapat diatur oleh undang-undang. Hal ini juga dipertegas dalam hasil pengujian PERPPU pada MK di mana MK memberikan pertimbangan bahwa PERPPU memiliki muatan materi yang sama dengan undang-undang sehingga lahirnya PERPPU akan menimbulkan norma hukum baru. Norma hukum baru pada dasarnya hanya tercantum dalam undang-undang sedangkan peraturan lainnya merupakan pengaturan lebih teknis dari undang-undang.

Dengan menyejajarkan secara hierarkis dan materi muatan antara PERPPU dengan undang-undang, maka fungsi PERPPU juga sama dengan undang-undang dalam penyelenggaraan ketatanegaraan di Indonesia yaitu untuk menyelenggarakan lebih lanjut mengenai ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945. UUD NRI Tahun 1945 yang hanya mengatur secara abstrak dan global perlu diatur dalam suatu bentuk peraturan yang akan menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan. Di mana, pada saat dibutuhkannya suatu alas hukum pada waktu tertentu, undang-undang yang diharapkan kurang memadai atau tidak tersedia. Kepentingan penyelenggaraan pemerintahan ini tentu menjadi tanggungjawab Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan yang harus segera menyelesaikan persoalan yang dihadapi dengan cepat melalui suatu peraturan yang secara hukum diperkenankan yaitu PERPPU ini.

2) Berdasarkan Subjektif Presiden

Kewenangan pembentukan PERPPU menurut UUD NRI Tahun 1945 hanya diberikan kepada Presiden, termasuk kewenangan untuk menetapkan ada atau terjadinya hal keadaan darurat negara. Kewenangan ini sifatnya atributif (*attributie van wet wegeven demacht*) yang juga melahirkan tanggungjawab kepada Presiden. Karena itu, kewenangan tersebut bersifat subjektif artinya hak untuk menetapkan PERPPU didasarkan atas penilaian subjektif dari Presiden sendiri mengenai adanya keadaan darurat negara (*state of emergency*) yang menimbulkan kegentingan yang memaksa.

Muh. Yamin sebagaimana dikutip oleh Muhammad Syarif Nuh berpendapat bahwa ada tidaknya keadaan mendesak itu penilaiannya (*evaluasinya*) menurut kebijaksanaan pemerintah. Hal ini berarti bahwa keadaan mendesak dapat saja sewaktu-waktu timbul jika pemerintah menilai suatu keadaan telah berada dalam suasana genting dan memaksa. Penilaian mengenai terjadinya keadaan darurat negara yang menimbulkan kegentingan yang memaksa secara objektif baru terjadi pada saat PERPPU itu dibenarkan atau disahkan oleh DPR berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Kebijakan pemerintah yang dimaksudkan oleh Muh. Yamin sebagaimana dijelaskan oleh Aidul Fitriadi Azhari yaitu kebijaksanaan seorang Presiden dalam pengertian Presiden menggunakan secara rasional berdasarkan pengalaman dan pengetahuannya untuk segera bertindak dalam menghadapi kesulitan dan sebagainya.

Dengan penerbitan PERPPU oleh Presiden dengan tujuan melindungi kepentingan pemerintah dan masyarakat tentu dalam penerbitannya harus memenuhi persyaratan baik secara rumusan maupun substansinya. Mengingat tujuan dari suatu peraturan bukan saja

mengatur masyarakat, namun juga memberikan kewenangan kepada pemerintah agar tujuan pembentukan suatu peraturan itu tercapai. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Sudikno Mertokusumo I Zuraida, “Batasan Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Di Bidang ...,” Simposium Nasional Keuangan Negara (2018): 304–19, <http://jurnal.bppk.kemenkeu.go.id/snkn/article/view/220>. yang menyatakan hukum bukanlah merupakan tujuan, namun hukum adalah sarana atau alat untuk mencapai tujuan yang sifatnya non yuridis dan berkembang karena adanya respon dari luar hukum. Faktor-faktor di luar hukum itulah yang membuat hukum tersebut dinamis.

3) Untuk Mengatasi Kondisi Kegentingan yang Memaksa

Sebagai negara hukum, segala tindakan dan kekuasaan negara sedapat mungkin harus dilakukan pengaturan guna memberikan dasar penyelenggaraan negara guna mewujudkan cita-cita negara sebagaimana yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Tentu penyelenggaraan negara tersebut harus mengacu pada norma-norma hukum yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan termasuk pada kondisi atau keadaan yang tidak normal.

Keadaan tidak normal atau istilah lainnya keadaan bahaya, keadaan darurat, keadaan luar biasa, keadaan tidak biasa, atau keadaan pengecualian dapat dibedakan dalam beberapa kategori, tergantung pada sistem norma hukum yang berlaku di masing-masing negara, sehingga norma hukum dan sistem aparatur pelaksana hukum akan menyesuaikan dengan kondisi masing-masing. Keadaan tidak normal tersebut dapat berbentuk dari yang mulai besar hingga yang paling kecil tingkat bahayanya atau ketidaknormalannya. Keadaan tidak normal tersebut bisa secara langsung atau bisa pula bersifat tidak langsung.

Indikator adanya keadaan darurat Jimly Asshiddiqie memberikan tiga jenis kategori yaitu keadaan bahaya dalam arti sempit, keadaan bahaya lebih luas, dan keadaan bahaya lebih luas lagi. Indikator bahaya dalam arti sempit yaitu keadaan bahaya yang mengancam keselamatan umum, integritas wilayah, dan kedaulatan negara. Sedangkan indikator keadaan bahaya lebih luas yaitu keadaan yang mengancam terhadap keselamatan jiwa, harta benda, dan lingkungan hidup. Untuk indikator keadaan bahaya lebih luas lagi yaitu keadaan bahaya yang mengancam ide, prinsip, nilai luhur, atau yang mengancam sistem administrasi dan efektivitas fungsi internal pemerintahan (Asshiddiqie, 2007, p. 67).

Keadaan tidak normal setidaknya dapat disebabkan oleh faktor eksternal atau internal (Asshiddiqie, 2007, p. 63). Faktor eksternal merupakan kondisi yang berasal dari luar pemerintahan, sedangkan faktor internal merupakan kondisi yang berasal dari dalam pemerintahan. Keadaan tidak normal tersebut harus dikendalikan oleh negara khususnya pemerintah karena memang menjadi tanggungjawabnya (dalam hal ini adalah Presiden) sebagaimana diatur dalam pasal dalam Pasal 4 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Pengendalian keadaan tidak normal itu dalam rangka memberikan perlindungan sebagaimana tujuan negara yaitu melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia.

Keadaan tidak normal secara internal (*innere notstand*) dapat disebabkan karena yang bersifat administratif yang timbul karena perubahan hukum tertentu (Asshiddiqie, 2007, p. 63). Keadaan tidak normal karena sifat administratif ini, oleh konstitusi diberikan kewenangan kepada Presiden untuk melakukan tindakan cepat dan tepat dengan melakukan apa saja karena keadaan tidak normal mempunyai sistem norma sendiri dan etikanya sendiri (Asshiddiqie, 2007, p. 86). Melakukan apa saja dengan memberikan kewenangan kepada Presiden untuk melindungi dan mempertahankan integritas negara (Asshiddiqie, 2007, p. 83).

Untuk menyelesaikan keadaan tidak normal menjadi keadaan normal ini diperlukan norma hukum agar negara bisa tetap berjalan, dengan harapan: i) dapat mengatasi keadaan tidak normal; ii) bersifat sementara sampai keadaan tidak normal berakhir; iii) dituangkan dalam bentuk hukum sendiri (Asshiddiqie, 2007, p. 76). Kewenangan mengatasi keadaan tidak normal tersebut harus memiliki jalan keluar yang diatur dalam konstitusi sehingga penyelenggaraan negara bisa tetap berjalan. Di mana menurut Jimly tiap keadaan darurat harus memiliki pendekatan sendiri supaya dapat efektif mengatasi persoalan yang timbul.

Menurut Van Wijk Konijnkenbelt dalam bukunya *Hoofdstukken van Administratief Recht* sebagaimana dikutip oleh Zainatul Ilmiyah dkk menjelaskan bahwa konstitusi telah memberikan kewenangan atribusi kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengaturan. Atribusi kewenangan ini (*attributie van wetgevingsbevoegdheid*) merupakan pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *Grondwet* (Undang-Undang Dasar) atau *wet* (Undang-Undang) kepada suatu lembaga negara atau pemerintahan (Ilmiyah et al., 2021). Dalam hal ini pemberian kewenangan atribusi kepada presiden untuk membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mencerminkan bahwa hukum harus bersifat *responsive*.

Keadaan darurat yang relevan dengan penerbitan PERPPU adalah keadaan darurat yang mengancam terhadap keselamatan yang tertuju pada ide, prinsip-prinsip, atau nilai-nilai luhur tertentu atau yang tertuju pada sistem administrasi atau efektivitas bekerjanya fungsi-fungsi pemerintahan suatu negara. Dengan ancaman demikian tersebut penggunaan pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 sangat tepat karena cakupannya sangat luas sekali. Keadaan darurat dalam pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 adalah keadaan darurat dalam arti yuridis (Asshiddiqie, 2007, p. 67).

Keadaan darurat dalam arti yuridis ini dimaksudkan bahwa kondisi yang terjadi menuntut presiden untuk membuat suatu regulasi atau peraturan yang sesuai dengan tuntutan keadaan tersebut. Hanya saja, hal ini dilakukan karena peraturan atau norma hukum yang ada kurang memadai untuk mengatasi keadaan darurat tersebut. Dengan menerbitkan PERPPU, keadaan darurat bisa kembali menjadi normal kembali. Mengembalikan keadaan menjadi normal merupakan tanggung jawab Presiden sebagai lembaga kekuasaan pemerintahan sesuai undang-undang dasar. Di mana konstitusi mengamanatkan bahwa Presiden harus memberikan perlindungan dan menjaga integritas negara.

4) Bersifat Sementara

Menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa norma hukum yang ditetapkan dalam keadaan tidak normal hanya berlaku sementara waktu untuk menyelesaikan keadaan tidak normal menjadi keadaan normal ini. Adanya norma hukum tersebut agar negara bisa tetap berjalan, dengan harapan: i) dapat mengatasi keadaan tidak normal; ii) bersifat sementara sampai keadaan tidak normal berakhir; iii) dituangkan dalam bentuk hukum sendiri .

Sifat sementara dari PERPPU dapat dipahami dari frasa yang terdapat dalam Pasal 22 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa PERPPU setelah diterbitkan harus mendapatkan persetujuan DPR agar dapat menjadi undang-undang. Disebutkan bahwa “Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan rakyat dalam persidangan yang berikut”. Ketentuan ini bukan saja mengatur mengenai syarat persetujuan DPR, namun juga menunjukkan bahwa PERPPU merupakan peraturan yang bersifat sementara, memiliki masa keberlakuan tertentu .

Menurut Ni'matul Huda, sifat sementara pada PERPPU sehubungan dengan adanya alasan kegentingan yang memaksa. Kegentingan yang memaksa dapat dikatakan berkaitan dengan kendala ketersediaan waktu yang sangat terbatas untuk menetapkan suatu undang-

undang yang dibutuhkan mendesak sehingga sebagai jalan keluarnya Presiden diberikan hak dan fasilitas konstitusional untuk menetapkan PERPPU untuk sementara waktu .

PERPPU bersifat sementara, terbatas waktu hingga sidang Dewan Perwakilan Rakyat yang terdekat. Sehingga keberadaan Perppu tidaklah lama, DPR harus segera memberikan sikap menyetujui atau tidak menyetujui Perppu yang dikeluarkan Presiden. Apabila menyetujui, maka Perppu terkait berubah menjadi undang-undang. Menurut Dedy Nursamsi hanya Presiden yang berhak untuk membuat Perppu, karena keadaan yang dianggap darurat, maka berlakulah hukum darurat atau hukum abnormal, tetapi sifatnya tetap sementara sampai keadaan darurat itu hilang. Selain karena berhubungan dengan hak presiden, maka ukuran dan kriteria kondisi negara dalam keadaan darurat atau tidak sifatnya cenderung subyektif menurut pandangan Presiden itu sendiri .

Pada intinya, karena PERPPU diterbitkan pada kondisi tidak normal yaitu karena alasan kegentingan yang memaksa, maka PERPPU yang merupakan peraturan subjektif Presiden hanya berlaku sementara waktu. Kesementaraan ini tidak lain karena pembentukan norma hukum tersebut sejatinya harus dalam bentuk undang-undang. Dikarenakan pembentuk undang-undang tidak dapat membentuk hukum sebagaimana mestinya, maka peraturan yang ditetapkan Presiden yang berlaku sebagai pengganti dari undang-undang harus bersifat sementara.

Kesementaraan dari PERPPU hanya berlaku sejak ditetapkan sampai pada keputusan DPR dalam memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan. Pemberian persetujuan DPR terhadap PERPPU harus dilakukan dalam bentuk penerbitan undang-undang sebagaimana mestinya. Maka PERPPU yang ditetapkan menjadi undang-undang dan telah diundang-undangkan, maka PERPPU telah hilang secara formal.

Rekonstruksi Pengujian PERPPU pada MK

PERPPU sebagai produk tentu melahirkan norma yang sangat memungkinkan akan melahirkan ketidakadilan dan ketidakpastian. Tujuan hukum yang pada dasarnya harus menciptakan kepastian hukum dan keadilan hukum justru bisa timbul karena dari norma ini. Apalagi norma hukum pada PERPPU yang dibuat secara subjektif oleh Presiden karena alasan kegentingan yang memaksa, akan barang tentu perlu dipersoalkan mengenai muatan materi dan formalitas pembentukannya.

Sejak tahun 2009 berdasarkan putusan MK nomor 138/PUU-VII/2009 tentang pengujian PERPPU KPK telah menjadi yurisprudensi akan dapatnya PERPPU dilakukan pengujian oleh KPK berdasarkan interpretasi sosiologis teleologis. Berdasarkan putusan tersebut, telah memberikan angin segar bagi masyarakat untuk menguji baik secara materiil maupun formil perbentukan suatu PERPPU.

Menurut catatan Daniel Yusmic P. Foekh bahwa sudah terdapat 29 perkara sejak tahun 2009 sampai tahun 2020. Berdasarkan jumlah perkara tersebut belum pernah terdapat pengujian PERPPU yang diputus dengan putusan dikabulkan dalam artian bahwa objek pasal, ayat dan/atau bagian dari PERPPU tersebut dinyatakan diterima bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Putusan-putusan yang saat ini masih ada adalah tidak dapat diterima dan ditolak. Alasan yang sangat banyak dijumpai dalam putusan tidak dapat diterima yaitu karena objek pengujian dinyatakan hilang sebab telah ditetapkan menjadi undang-undang oleh DPR.

Apabila kondisi demikian yang terus dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi yaitu mendasarkan mekanisme pengujian PERPPU menggunakan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-undang yang menyamakan pengujian PERPPU dengan undang-undang, maka kepastian hukum dan keadilan sekaligus tidak akan terwujud. Hal itu sangat beralasan karena mekanisme yang diatur dalam peraturan MK tersebut masih bergantung pada mekanisme legislative review pada DPR. Apabila DPR telah menyetujui PERPPU yang diajukan Presiden menjadi undang-undang,

maka proses pengujian yang sedang berlangsung di MK akan juga berakhir tidak dapat diterima.

Konstruksi hukum demikian tersebut, tentu melahirkan ketidakpastian hukum. Ketidakpastian hukum yang muncul adalah hukum yang sejatinya harus memberikan gambaran umum mengenai suatu proses atau prosedur dari para penyelenggara kekuasaan negara sampai proses akhir, namun dalam hal pengujian PERPPU, hasil akhir dari proses pengujian bukan karena hasil pengujian yang substansial berkenaan dengan pokok pengujian, tetapi berkenaan dengan kondisi politik.

Rekonstruksi pengujian PERPPU supaya memiliki kepastian hukum yaitu dengan cara meniru mekanisme dalam perkara perselisihan hasil pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden atau Perselisihan Pemilihan Kepala Daerah. Di mana, dalam penanganan perkara perselisihan hasil pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, MK Peraturan MK Nomor 4 tahun 2023 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dalam Pasal 50 bahwa waktu pemeriksaan perkara tersebut dibatasi maksimal 14 hari kerja. Artinya penyelesaian perkara hasil pemilihan Presiden dan Wakil Presiden hanya 14 hari sehingga akan memberikan kepastian bagi semua orang yang berperkara.

Penanganan perkara Pengujian PERPPU tidak bisa disamakan dengan pengujian undang-undang lainnya karena: Pertama, Pengujian PERPPU masih berkaitan dengan proses legislative review di DPR. Adanya proses legislative review di DPR bisa dilepaskan karena berkaitan dengan kewenangan atributif UUD NRI Tahun 1945 dalam Pasal 22 ayat (2) bahwa PERPPU yang ditetapkan Presiden harus mendapatkan persetujuan DPR. Di mana, PERPPU tersebut harus diajukan ke DPR pada persidangan pertama setelah PERPPU ditetapkan. Apabila kita lihat jadwal persidangan di DPR, waktu reses (yidak bersidang DPR) sekitar 30 hari kalender. Maka, batas waktu pengujian PERPPU setidaknya harus diselesaikan sebelum waktu pembahasan PERPPU di DPR.

Kedua, PERPPU bersifat sementara. Kesementaraan PERPPU didasarkan pada klausul bahwa PERPPU itu ditetapkan dalam rangka menyelesaikan keadaan genting yang harus segera diselesaikan oleh Pemerintah. Batas akhir dari berlakunya PERPPU adalah pemberian persetujuan atau tidak memberikan persetujuan oleh DPR terhadap PERPPU yang diajukan Presiden.

Oleh karena itu, pengujian PERPPU pada MK perlu dilakukan rekonstruksi supaya memberikan kepastian hukum kepada setiap orang yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya dengan menerbitkan Peraturan MK khusus mengenai penanganan perkara pengujian PERPPU dengan membatasi waktu pelaksanaan pengujian harus selesai sebelum masa persidangan DPR.

KESIMPULAN

Konstruksi pengujian PERPPU yang selama ini dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, perlu dilakukan perubahan karena melahirkan ketidakpastian hukum. Hakikat PERPPU yang (a) bersifat sementara, (b) berdasarkan subjektivitas Presiden, (c) berkedudukan sama seperti undang-undang, dan (d) untuk mengatasi keadaan genting, perlu dilakukan pengujian apakah muatan materinya bertentangan atau tidak dengan undang-undang dasar. Konstruksi pengujian yang disamakan dengan undang-undang belum bisa menjawab kegelisahan pemohon pengujian karena selalu menghasilkan putusan tidak dapat diterima sehubungan terlebih dahulu ditetapkan menjadi undang-undang oleh DPR. Oleh karena itu, pengujian PERPPU pada MK perlu direkonstruksi dengan membuat hukum acara sendiri sesuai dengan hakikat dari PERPPU itu sendiri. Setidaknya, hukum acara yang diselenggarakan adalah memberikan batasan waktu pengujian oleh MK yaitu harus diputus sebelum masa persidangan DPR terkait pembahasan PERPPU yang diajukan Presiden. Dengan batasan waktu tersebut, tujuan hukum yang berkepastian hukum akan terwujud.

REFERENSI

- Asshiddiqie, J. (2007). *Hukum Tata Negara Darurat*. Rajawali Press.
- Asshiddiqie, J. (2010). *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Sinar Grafika.
- Diantha, I. M. P. (2016). *Metodologi penelitian hukum normatif dalam justifikasi teori hukum*. Prenada Media Group.
- Foekh, D. Y. P. (2021). *PERPPU Dalam Teori dan Praktik*. Rajawali Press.
- HSB, A. M. (2020). Judicial Review Dan Legislative Review Terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 17(1), 51. <https://doi.org/10.54629/jli.v17i1.515>
- Ibrahim, J. (2007). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum*. Bayumedia Publishing.
- Ilimiyah, Z., Ningtyas, M. A., & Rohmah, E. I. (2021). Menimbang Kegentingan Memaksa sebagai Syarat Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU). *Ma'mal: Jurnal Laboratorium Syariah Dan Hukum*, 2(6), 647–670. <https://doi.org/10.15642/mal.v2i6.120>
- Marzuki, M. L. (2005). *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*. Konstitusi Press.
- Marzuki, P. M. (2016). *Penelitian Hukum (Edisi Revi)*. Prenada Media Group.
- Marzuki, P. M. (2018). *Pengantar Ilmu Hukum*. Prenada Media Group.
- Mawuntu, J. R. (2011). Eksistensi peraturan pemerintah pengganti undang-undang dalam sistem norma hukum insonesia. *Jurnal Hukum Unsrat*, XIX(5). <http://repo.unsrat.ac.id/id/eprint/216>
- Muhaimin. (2020). *Metode Penelitian Hukum*. Mataram University Press.
- Nasution, B. J. (2008). *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Mandar Maju.
- Upik, T. (2024). *Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Kepastian Hukum*. Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya.
- Upik, T., Suhartono, S., & Hadi, S. (2024). TECHNICAL PROBLEMS IN THE REVIEWING OF GOVERNMENT REGULATION IN LIEU OF LAW (PERPPU) AT THE CONSTITUTIONAL COURT FROM THE PERSPECTIVE OF LEGAL CERTAINTY. *Iblam Law Review*, 4(3). <https://doi.org/10.52249/ilr.v4i3.414>
- Zuraida, I. (2018). Batasan Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Di Bidang *Simposium Nasional Keuangan Negara*, 304–319. <http://jurnal.bppk.kemenkeu.go.id/snkn/article/view/220>