



## Eksistensi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian

Muhammad Rum Siolimbona<sup>1</sup>, Saartje Sarah Alfons<sup>2</sup>, Hendrik Salmon<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup> Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon, Indonesia.

@ : iir27adit@gmail.com

doi : [10.47268/pamali.v2i2.1051](https://doi.org/10.47268/pamali.v2i2.1051)



### Info Artikel

#### Keywords:

Existence; Government Regulation in Lieu of Law; Authority of the Constitutional Court.

#### Kata Kunci:

Eksistensi; Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Kewenangan Mahkamah Konstitusi.

### Abstract

**Introduction:** The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia does not have a provision that gives the Constitutional Court the authority to examine Government Regulations in Lieu of Laws but in fact the Constitutional Court examines Government Regulations in Lieu of Laws.

**Purposes of the Research:** the purpose of this article is to find out the existence of government regulations in lieu of laws and the authority of the Constitutional Court to examine government regulations in lieu of laws.

**Methods of the Research:** This study uses a normative juridical method with a statute approach, a conceptual approach, and a case approach.

**Results of the Research:** Hierarchically, government regulations in lieu of laws are parallel to laws and serve to replace laws that were issued in the event of a compelling emergency. The content material contained in the Government Regulation in Lieu of Law is the same as the Law. The Constitutional Court is based on Law Number 48 of 2009 concerning Judicial Power, where a judge cannot reject a case that is brought to him on the grounds that there is no law. According to the principle of *ius curia novit*, the judge can conduct *rechterlijk*. The essence of the establishment of the Constitutional Court is to guarantee human rights, for that the Constitutional Court must fulfill the constitutional rights of citizens, by which the testing of Government Regulations in Lieu of Law by the Constitutional Court is allowed and does not violate the law.

### Abstrak

**Latar Belakang:** Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak ada ketentuan yang memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tetapi pada kenyataannya Mahkamah Konstitusi menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

**Tujuan Penelitian:** Tujuan artikel ini adalah untuk mengetahui eksistensi peraturan pemerintah pengganti undang-undang dan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

**Metode Penelitian:** Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan Undang-Undang (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*).

**Hasil Penelitian:** Secara hierarki, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sejajar dengan Undang-Undang dan berfungsi untuk menggantikan undang-undang yang dikeluarkan jika terjadi keadaan darurat yang memaksa. Materi muatan yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah sama dengan Undang-Undang. Mahkamah Konstitusi berdasar pada Undang-Undang Nomor

48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, dimana hakim tidak dapat menolak suatu perkara yang diajukan kepadanya dengan alasan tidak ada undang-undangnya. Sesuai asas *ius curia novit*, hakim dapat melakukan *rechtsvinding*. Hakikat pembentukan Mahkamah Konstitusi adalah untuk menjamin hak asasi manusia, untuk itu Mahkamah Konstitusi harus memenuhi hak konstitusional warga negara, olehnya pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi diperbolehkan dan tidak melanggar undang-undang.

## 1. Pendahuluan

Perkembangan tuntutan pelaksanaan konstitusi utamanya setelah reformasi dan adanya amandemen atas Undang-Undang Dasar 1945 maka lahirlah beberapa lembaga baru yang salah satunya adalah Mahkamah Konstitusi yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Pasal 24C ayat (1) menyatakan bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah:

- a) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.
- b) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Misalnya, usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden oleh DPR kepada MPR apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 7A Undang-Undang Dasar NRI 1945.
- c) Memutus pembubaran partai politik.
- d) Memutus perselisihan tentang hasil pemilu.

Selain Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang, di dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dikenal juga adanya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU). Ketentuan tentang dibuatnya PERPU dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945, disebutkan bahwa "Dalam hal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang". Dalam menetapkan PERPU, Presiden memiliki hak 'prerogatif' tanpa harus meminta persetujuan DPR terlebih dahulu. Sebagai contoh adalah PERPU Nomor 1 Tahun 2020 yang kemudian menjadi Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 tentang penanganan Covid-19.

Pada hakikatnya, fungsi utama Mahkamah Konstitusi adalah mengawal supaya konstitusi dijalankan dengan konsisten (*the guardian of constitution*) dan menafsirkan konstitusi dan UUD (*the interpreter of constitutions*). Dengan fungsi dan wewenang tersebut, keberadaan Mahkamah Konstitusi memiliki arti penting dan peranan strategis dalam perkembangan ketatanegaraan dewasa ini karena segala ketentuan atau kebijakan yang dibuat penyelenggara negara dapat diukur dalam hal konstitusional atau tidak oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>1</sup> Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu kekuasaan kehakiman

<sup>1</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006), h. 164.

yang bebas merdeka harus menjadi garda terdepan dalam mengawal konstitusi dan tempat mencari keadilan utamanya dalam hal *judicial review*.

Di dalam perkembangannya, Mahkamah Konstitusi menafsirkan luas kewenangannya sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 jo. UU Nomor 24 Tahun 2003 dimana selain menguji undang-undang terhadap UUD, MK juga melakukan pengujian terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau PERPU padahal kewenangan tersebut tidak disebutkan. Terhadap hal ini, menurut Hardiyanto, mengutip pendapat dari Ni'Mathul Huda bahwa MK tidak berwenang menguji PERPU sebab konstitusi belum melimpahkan kewenangan itu pada lembaga yudisial manapun termasuk Mahkamah Konstitusi. PERPU hanya dapat diuji secara politik oleh DPR.<sup>2</sup> Namun tentunya ada juga pandangan yang menyatakan bahwa MK dapat melakukan pengujian terhadap PERPU namun hanya secara materiil sebagaimana dikemukakan oleh Ali Marwan Hsb yang menekankan bahwa Mahkamah Konstitusi hanya berwenang menguji PERPU secara materiil.<sup>3</sup> Pendapat ini juga mendapat dukungan dari Jimly Asshiddiqie yang menyatakan bahwa PERPU secara materiil adalah sebuah Undang-Undang yang berbaju Peraturan Pemerintah, yakni Undang-Undang dalam arti materiil atau *wet in materiale zin*. Dengan demikian, PERPU sebagai Undang-Undang dalam arti materiil dapat saja diuji konstitusionalitasnya oleh MK.<sup>4</sup>

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji PERPU dimulai dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang pengujian UU No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang kemudian menjadi PERPU Nomor 4 Tahun 2009. Untuk mempertegas kewenangannya MK beberapa kali mengeluarkan peraturan MK terkait dengan Tata Cara Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi diantaranya adalah Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 9 Tahun 2020. Dalam Pasal 1 angka 3, Mahkamah Konstitusi memberikan rumusan *definitif* bahwa pengujian undang-undang juga termasuk pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) dan Pada tanggal 14 April 2021, Mahkamah Konstitusi kembali mengeluarkan peraturan tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, yaitu Peraturan Mahkamah Konstitusi. Nomor 2 Tahun 2021 dimana secara *ekspresif verbis* menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) sebagai salah satu objek permohonan pengujian undang-undang selain undang-undang (*vide* Pasal 2 ayat 1). Oleh karena itu, bisa disebut bahwa Mahkamah Konstitusi telah meneguhkan dirinya sebagai lembaga yang dapat menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU).

Di dalam Undang-Undang Dasar NRI 1945 maupun UU Nomor 24 Tahun 2003 tidak ada ketentuan yang memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) tetapi pada kenyataannya (prakteknya) Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU). Berdasarkan uraian diatas

---

<sup>2</sup> Hardiyanto, "Judicial Review Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) Oleh Mahkamah Konstitusi" (Fakultas Hukum Universitas Pascasarjana, 2014), h. 5.

<sup>3</sup> Ali Marwan, "Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (The Review Of The Government Regulation in Liu Of Law)," *Jurnal Legislasi Indonesia* 13, no. 2 (2016): 145-52.

<sup>4</sup> Jimly Asshaddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), h. 59.

maka permasalahannya adalah Bagaimana eksistensi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam hierarki peraturan perundang-undangan, serta Apakah Mahkamah Konstitusi berwenang dalam menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU).

## 2. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.<sup>5</sup> Yuridis Normatif, yaitu pendekatan yang menggunakan konsepsi *legis positivis*. Konsep ini memandang hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Konsepsi ini memandang hukum sebagai suatu sistem normatif yang bersifat mandiri, tertutup dan terlepas dari kehidupan masyarakat yang nyata<sup>6</sup>, dalam definisi yang singkat, Penelitian Hukum Normatif atau disebut juga penelitian hukum kepustakaan adalah: "Penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka".<sup>7</sup> Menurut Piter Mahmud Marzuki Penelitian hukum normative merupakan proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian ini, terutama mengkaji ketentuan-ketentuan hukum positif maupun asas-asas hukum yang bertujuan untuk mencari pemecahan atas isu hukum serta permasalahan yang timbul didalamnya, sehingga hasil yang akan dihadapi kemudian adalah memberikan preskripsi mengenai apa yang ada atas isu yang diajukan.<sup>8</sup>

## 3. Hasil dan Pembahasan

### 3.1 Eksistensi PERPU Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia

Membahas mengenai eksistensi PERPU dan kewenangan MK dalam pengujiannya tidak bisa secara elementer namun harus konprehensif dengan melihat berbagai aspek. PERPU sendiri secara hierarki telah eksis semenjak awal berdirinya bangsa Indonesia dan dibuatnya hierarki peraturan perundang-undangan sejak tahun 1950 yaitu dikeluarkannya UU Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat sampai pada yang terakhir yaitu UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (enam kali perubahan) hingga saat ini PERPU masih tetap ada dan diakui keberadaannya. Pada dasarnya kedudukan PERPU dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah sama dengan undang-undang dari segi derajat atau hierarki, juga materi muatan namun yang membedakan adalah undang-undang tidak ada tenggang waktu sedangkan PERPU memiliki tenggang waktu atau limitasi dan merupakan hak inisiatif dan sekaligus prerogatif dari Presiden untuk digunakan dalam keadaan kegentingan yang memaksa. Hal yang membedakan lainnya

---

<sup>5</sup> Johnny Ibrahim, *Teori Dan Metode Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayu Media Publishing, 2006), h. 285.

<sup>6</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990), h. 13-14.

<sup>7</sup> Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : Raja Grafindo Persada (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), h. 13-14.

<sup>8</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2016), h. 35.

adalah pengaturannya di dalam UUD NRI 1945 PERPU dan Undang-Undang ditempatkan dalam pasal yang berbeda, yaitu Pasal 22 dan Pasal 24.

PERPU memiliki nomenklatur yang berbeda dengan UU namun di dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, keduanya adalah sejajar sebagaimana ditulis “Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”. Kesamaan yang dimaksud adalah konten atau isi dari PERPU. Oleh karena materi muatan keduanya sama dan dalam hierarki ditempatkan sejajar, maka keduanya juga memiliki fungsi yang sama. Fungsi keduanya dengan demikian antara lain sebagai berikut:<sup>9</sup>

- a. Mengadakan pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar NRI 1945.

Diketahui bahwa UUD NRI 1945 berisi aturan pokok atau aturan dasar negara yang bersifat umum. Oleh sebab itu untuk melaksanakannya diperlukan peraturan lebih lanjut dalam bentuk norma dalam undang-undang. Sehingga baik secara eksplisit maupun implisit UUD NRI 1945 memerintahkan untuk mengadakan suatu pengaturan lebih lanjut norma dalam UUD NRI 1945 ke dalam undang-undang. Cukup banyak norma dalam pasal di UUD NRI 1945 yang menegaskan perlunya pengaturan lebih lanjut dalam undang-undang, diantaranya sebagai berikut:

- 1) Pasal 2 ayat (1): Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan *diatur lebih lanjut dengan undang-undang*.
  - 2) Pasal 6 ayat (2): Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden *diatur lebih lanjut dengan undang-undang*.
  - 3) Pasal 6A ayat (5): Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut *diatur dengan undang-undang*.
  - 4) Pasal 11 ayat (3): Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional *diatur dengan undang-undang*.
  - 5) Pasal 12 : Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya *ditetapkan dengan undang-undang*.
  - 6) Pasal 15: Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang *diatur dengan undang-undang*.
  - 7) Pasal 16: Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya *diatur dalam undang-undang*. Dan seterusnya.
- b. Melaksanakan perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang. Apabila diperhatikan praktik legislasi seringkali norma dalam suatu undang-undang mengamanatkan agar dibuat suatu pengaturan lebih lanjut dalam undang-undang. Misalnya Pasal 43 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang mengamanatkan untuk mengadakan pengaturan lebih lanjut mengenai Komisi Pemberantasan Korupsi atau KPK yang kemudian melahirkan UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
  - c. Sebagai instrumen pengesahan perjanjian internasional.

---

<sup>9</sup> Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), h. 101.

Perjanjian Internasional yang telah disepakati oleh Pemerintah Indonesia tidak dapat begitu saja diberlakukan. Harus melalui mekanisme ratifikasi terlebih dahulu sehingga kemudian perjanjian internasional tersebut berlaku secara efektif.

d. Menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi.

Salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah melakukan pengujian terhadap undang-undang terhadap UUD 1945 atau yang lebih dikenal dengan *judicial review*. Kewenangan tersebut bersifat konstitusional karena diberikan langsung oleh Pasal 24C UUD 1945. Ketika Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, maka putusannya harus ditindaklanjuti.

e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat

Hukum sebagai suatu sarana untuk mencapai tujuan, ia lahir dari rahim bernama masyarakat. Oleh sebab itu, hukum harus senantiasa mengikuti perkembangan masyarakat agar ia mampu menjadi sarana yang efektif. Kebutuhan masyarakat akan senantiasa mengalami perkembangan sejalan dengan perkembangan masyarakat itu sendiri. Maka haruslah secara responsif mengakomodir kebutuhan hukum dalam masyarakat dimana ia akan bekerja.

Di luar fungsi tersebut PERPU dapat dipandang memiliki fungsi tambahan berupa mengadakan pengaturan yang dibutuhkan dalam hal ihwal kegentingan memaksa. Hal ini dapat diketahui dari rumusan Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menegaskan “dalam hal ihwal kegentingan memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”.<sup>10</sup>

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang kedudukannya adalah setingkat dengan undang-undang dalam hierarki dan juga merupakan salah satu jenis peraturan yang diakui keberadaannya di dalam UUDN RI 1945 dan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu pada Pasal 7. Undang-Undang dan PERPU dalam hierarki ditempatkan sejajar dengan diberi tanda garis miring (/) yang dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) memiliki makna bisa “dan” bisa juga bermakna “atau”. Jika tanda garis miring dimaksud diartikan sebagai “atau” berarti menunjukkan pilihan di antara beberapa pilihan dan juga merupakan kongjungsi koordinatif yang menggambarkan sebagai anggota dari himpunan yang dianggap sama sebagai alternatif atau pilihan, dalam hal kedudukan PERPU jika dikaitkan dengan tanda garis miring bermakna “atau” maka kedudukan PERPU adalah merupakan pilihan alternatif. Hal ini menurut penulis menandakan bahwa ketika dalam hal belum ada undang-undang yang mengatur mengenai suatu permasalahan hukum sedangkan permasalahan tersebut harus diatasi segera maka atas permasalahan hukum tersebut harus diberikan landasan hukum maka PERPU dapat digunakan dengan syarat hal mendesak atau ihwal kegentingan memaksa.

Terhadap derajat PERPU dalam hierarki peraturan perundangan dapat dimaknai dalam dua makna, yaitu:

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

a) Makna PERPU sederajat/setingkat dengan UU<sup>11</sup>

Maria Farida menjelaskan bahwa PERPU ini jangka waktunya terbatas (sementara) sebab secepat mungkin harus dimintakan persetujuan pada DPR. yaitu pada persidangan berikutnya. Apabila PERPU disetujui oleh DPR, akan dijadikan UU. Sedangkan apabila PERPU itu tidak disetujui oleh DPR, akan dicabut. Karena itu, hierarkinya adalah setingkat/sama dengan UU sehingga fungsi materi muatan PERPU adalah sama dengan fungsi materi muatan UU.

b) Makna Kedudukan PERPU di bawah UU<sup>12</sup>

Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto, bahwa PERPU mempunyai hierarki setingkat dengan UU. Akan tetapi PERPU ini kadang-kadang dikatakan tidak sama dengan UU karena belum disetujui oleh DPR. Selama ini UU selalu dibentuk oleh Presiden dengan persetujuan DPR dan dalam keadaan normal, atau menurut Perubahan UUD 1945 dibentuk oleh DPR dan disetujui bersama oleh DPR dan Presiden, serta disahkan oleh Presiden tanpa persetujuan DPR karena adanya suatu "hal ihwal kegentingan yang memaksa". Kondisi inilah yang kemudian membuat kedudukan PERPU yang dibentuk tanpa persetujuan DPR kadang-kadang dianggap memiliki kedudukan di bawah UU.

Jadi pada intinya adalah secara hierarki antara PERPU dan UU adalah sederajat namun ketika PERPU belum disetujui untuk menjadi UU maka disinilah letak dianggapnya bahwa PERPU belum sederajat atau setara dengan UU karena belum menjadi UU namun ketika PERPU telah disetujui oleh DPR untuk menjadi UU dalam masa sidang berikutnya barulah PERPU dianggap sederajat atau setara dengan UU karena telah menjadi UU. Akan tetapi yang perlu diperhatikan menurut penulis bahwa walaupun PERPU belum mendapat persetujuan DPR untuk menjadi UU, kekuatan mengikat dan konsekuensi hukumnya sudah ada. Artinya, PERPU tersebut sudah berlaku, bisa dilaksanakan dan memiliki kedudukan yang setingkat dengan UU. Begitu juga materi muatan dan fungsinya adalah juga sama yang diantaranya adalah melaksanakan pengaturan lebih lanjut secara umum aturan dasar lainnya dalam batang tubuh UUD NRI 1945.

Di awal telah disinggung bahwa PERPU dalam penetapannya adalah hak 'prerogatif' Presiden. Penegasan terhadap hal ini bisa dilihat pada Pasal 22 UUD NRI 1945 yang berbunyi: "(1) dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang; (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikutnya; (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut."

Mengenai hal ini perlu dilihat lebih lanjut penjelasan Pasal 22 UUD NRI 1945, yang berbunyi: "Pasal ini mengenai *noodverordensrecht* Presiden. Aturan sebagai ini memang perlu diadakan agar supaya keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan yang genting, yang memaksa pemerintah bertindak lekas dan tepat. Meskipun demikian, pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.

---

<sup>11</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), h. 94.

<sup>12</sup> *Ibid.*

Oleh karena itu, peraturan pemerintah dalam pasal ini, yang kekuatannya sama dengan undang-undang harus disahkan pula oleh Dewan Perwakilan Rakyat”.

Menurut Maria Farida, pengertian “hal ihwal kegentingan memaksa” tersebut tidak selalu ada hubungannya dengan keadaan bahaya, tetapi cukup kiranya apabila menurut keyakinan Presiden terdapat keadaan mendesak, dan keadaan itu perlu segera diatur dengan peraturan yang mempunyai derajat undang-undang. Pengaturan terhadap keadaan tersebut tidak dapat ditanggguhkan sampai adanya sidang DPR yang akan membicarakan pengaturan keadaan tersebut. Pasal 1 angka 4 UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Dasar hukum yang lebih teknis mengenai kewenangan pembentukan PERPU terdapat dalam Pasal 57 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.<sup>13</sup>

Terhadap materi muatan yang terdapat dalam PERPU sebagaimana contoh pada PERPU Nomor 1 Tahun 2020 yang kemudian menjadi UU Nomor 2 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Negara materi muatannya adalah sama. UU Nomor 2 Tahun 2020 adalah memiliki kedudukan untuk menetapkan PERPU Nomor 1 Tahun 2020 menjadi UU ketika PERPU tersebut telah mendapat persetujuan dari DPR. Materi muatan dalam PERPU diadopsi langsung kedalam UU Nomor 2 Tahun 2020.

Eksistensi PERPU dalam dinamika atau perjalanan konstitusi negara Republik Indonesia merupakan salah satu item atau substansi (peraturan perundang-undangan) yang tidak tersentuh oleh perubahan termasuk ketika dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945. Artinya PERPU merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang selalu mendapat tempat dan diakui oleh negara. Olehnya itu menurut penulis eksistensi PERPU dalam pengelolaan sistem ketatanegaraan Indonesia masih dan akan tetap diperlukan walau dari masa ke masa berubah-ubah kedudukannya dalam tata urutan peraturan perundang-undangan atau hierarki peraturan perundang-undangan.

### **3.2 Lembaga Yang Berwenang Melakukan Pengujian Terhadap PERPU**

Pengujian peraturan perundang-undangan saat dibagi berdasarkan subjek yang melakukan pengujian, objek peraturan yang diuji, dan waktu pengujian. Dari segi subjek yang melakukan pengujian, pengujian dapat dilakukan oleh hakim (*toetsingrecht van de rechter atau judicial review*), pengujian oleh lembaga legislatif (*legislative review*), maupun pengujian oleh lembaga eksekutif (*executive review*),<sup>14</sup> dalam konsep pengujian oleh hakim di Indonesia setelah perubahan UUD 1945, kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang tetap kewenangan

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Tim Penyusun, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), h. 81.

Mahkamah Agung, sedangkan pengujian undang-undang terhadap UUD merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi.<sup>15</sup> Adapun pengujian oleh lembaga legislatif dilakukan dalam kapasitas sebagai lembaga yang membentuk dan membahas serta menyetujui undang-undang (bersama-sama Presiden). Sedangkan pengujian undang-undang sendiri dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu Pengujian Formil (*Formole Toetsingrecht*) dan Pengujian Materiil (*Materiale Toetsingrecht*), dalam penulisan ini lembaga yang akan dikaji kewenangannya dalam menguji PERPU adalah Mahkamah Konstitusi yang mana dalam mekanismenya, PERPU adalah di tetapkan oleh Presiden akan tetapi untuk menjadi sebuah UU harus dimintakan persetujuan kepada DPR pada masa sidang berikutnya jika ditolak maka PERPU tersebut harus dicabut.

Mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji PERPU adalah dimulai dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/ 2009. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang 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 terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Mahkamah Mendalilkan bahwa:

PERPU melahirkan norma hukum dan sebagai norma hukum akan dapat menimbulkan (a) status hukum baru, (b) hubungan hukum baru, dan (c) akibat hukum baru. Norma hukum tersebut sejak PERPU disahkan dan nasib dari norma hukum tersebut tergantung pada persetujuan DPR menerima atau menolak norma hukum PERPU, namun demikian sebelum adanya pendapat DPR untuk menolak atau menyetujui PERPU, norma hukum tersebut adalah sah dan berlaku seperti Undang-Undang. Oleh karena dapat menimbulkan norma hukum yang berkekuatan mengikat sama dengan Undang-Undang maka terhadap norma yang terdapat dalam PERPU tersebut Mahkamah dapat menguji apakah bertentangan secara materiil dengan UUD 1945. Dengan demikian Mahkamah berwenang untuk menguji PERPU terhadap UUD 1945 sebelum adanya penolakan atau persetujuan DPR karena PERPU tersebut telah menjadi Undang-Undang.<sup>16</sup>

Sebagaimana ketentuan Pasal 7 dan 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dimana jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan menempatkan Undang-Undang sejajar dengan PERPU juga materi muatan yang terdapat dalam PERPU adalah sama dengan Undang-Undang. Menurut Bagir Manan, materi muatan PERPU merupakan materi muatan undang-undang. Dalam keadaan biasa materi muatan tersebut harus diatur dengan undang-undang.<sup>17</sup> Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Maria Farida, bahwa PERPU disamakan dengan Undang-Undang karena PERPU itu peraturan pemerintah yang menggantikan undang-undang, materi muatannya sama dengan materi muatan undang-undang.

Ketentuan Pasal 7 dan 11 UU Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa antara PERPU dan Undang-Undang baik dari segi hierarki dan materi muatan adalah sama, namun PERPU hanya dapat dikeluarkan oleh Presiden dengan syarat adanya keadaan kegentingan yang memaksa. Mengenai kegentingan memaksa tersebut Mahkamah

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No.138/PUU-VII/2009.

<sup>17</sup> Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia* (Jakarta: Ind-Hill.Co, 1992), h. 50.

Konstitusi dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 memberikan 3 (tiga) persyaratan, yaitu:

- 1) Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang;
- 2) Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau undang-undang ada tetapi tidak memadai; dan
- 3) Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama, sedangkan kendala yang mendesak tersebut perlu kepastian hukum untuk diselesaikan.

Lebih lanjut mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi dapat dilihat dari Peraturan Mahkamah Konstitusi No.6 Tahun 2003 dan PMK Nomor 9 Tahun 2020, serta yang terakhir adalah PMK Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi, yang secara *definitive* dan *ekspresif verbis* menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji PERPU. Adapun bunyi daripada Pasal 2 PMK Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Pengujian Undang adalah sebagai berikut:

- 1) Objek Permohonan PUU adalah Undang-Undang dan PERPU;
- 2) Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa permohonan pengujian formil dan/atau pengujian materiil;
- 3) Pengujian formil sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah pengujian terhadap proses pembentukan Undang-Undang atau PERPU yang tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang atau PERPU sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945; dan
- 4) Pengujian materiil sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah pengujian yang berkenaan dengan materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian dari Undang-Undang atau PERPU yang dianggap bertentangan dengan UUD NRI 1945.

Peraturan Mahkamah Konstitusi inilah yang menurut penulis semakin meneguhkan kewenangan MK dalam menguji PERPU yang tentunya dibuat berdasarkan tafsiran luas oleh Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 jo. UU No. 24 Tahun 2003. Mahkamah juga melihat pada konsep pengujian undang-undang dimana jika dilakukan pengujian materiil (*materiale toetsingrechts*) pada dasarnya materi muatan yang ada pada PERPU adalah sama dengan Undang-Undang. Begitu juga jika dilakukan intepretasi dalam hal ini menggunakan intepretasi (penafsiran) teleologis dan sosiologis maka Mahkamah Konstitusi berkesimpulan bahwa PERPU adalah merupakan salah satu objek pengujian selain undang-undang. Mahkamah Konstitusi tentunya dapat melakukan penafsiran karena memang salah satu fungsinya adalah sebagai penafsir konstitusi.

Ada dua hal utama yang berkaitan dengan alasan mengapa Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian terhadap PERPU, yaitu:

- 1) Dalam hierarki peraturan perundang-undangan, kedudukan Undang-Undang dan PERPU adalah sejajar, sebagaimana yang bisa dilihat pada Pasal 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- 2) Materi muatan pada Undang-Undang dan PERPU adalah juga sama, sebagaimana yang bisa dilihat pada Pasal 11 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dasar pertimbangan yang digunakan Mahkamah Konstitusi yang menjadi alasan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang dalam menguji PERPU bisa juga dilihat dari permohonan pengujian PERPU No. 4 Tahun 2008. Pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, *mutatis mutandis* juga berlaku bagi pengujian PERPU yang diajukan oleh para Pemohon, yakni PERPU Nomor 4 Tahun 2008. Dalam pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi menyatakan: “Menimbang bahwa Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 menyatakan,” dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”.

Dari rumusan kalimat tersebut jelas bahwa peraturan pemerintah yang dimaksud pada pasal ini adalah sebagai pengganti Undang-Undang, yang artinya seharusnya materi tersebut diatur dalam wadah Undang-Undang tetapi karena kegentingan yang memaksa UUD 1945 memberikan hak kepada Presiden untuk menetapkan PERPU dan tidak memberikan hak kepada DPR untuk membuat peraturan sebagai pengganti Undang-Undang. Apabila pembuatan peraturan diserahkan kepada DPR maka proses di DPR memerlukan waktu yang cukup lama karena DPR sebagai lembaga perwakilan, pengambilan putusannya ada ditangan anggota, yang artinya memutuskan sesuatu hal harus melalui rapat-rapat DPR sehingga kalau harus menunggu keputusan DPR kebutuhan hukum secara cepat mungkin tidak dapat terpenuhi.

Disamping itu, dengan disebutnya “Presiden berhak” terkesan bahwa pembuatan PERPU menjadi sangat subjektif karena menjadi hak dan tergantung sepenuhnya kepada Presiden. Pembuatan PERPU memang di tangan Presiden yang artinya tergantung kepada penilaian subjektif Presiden, namun demikian tidak berarti bahwa secara absolut tergantung kepada penilaian subjektif Presiden karena sebagaimana telah diuraikan di atas penilaian subjektif Presiden tersebut harus didasarkan pada keadaan objektif yaitu adanya tiga syarat sebagai parameter adanya kegentingan yang memaksa. Dalam kasus tertentu dimana kebutuhan akan Undang-Undang sangatlah mendesak untuk menyelesaikan persoalan kenegaraan yang sangat penting yang dirasakan oleh seluruh bangsa, hak Presiden untuk menetapkan PERPU bahkan menjadi amanat kepada Presiden untuk menetapkan PERPU sebagai upaya untuk menyelesaikan persoalan bangsa dan negara. Adapun ketiga syarat tersebut adalah sebagai berikut; “(i) adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang; (ii) Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai; (iii) kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedural biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan”.

Mengenai putusan 138/PUU-VII/2009 dari 7 (tujuh) Hakim Konstitusi menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji PERPU, namun terdapat dua hakim yang memiliki pendapat dan alasan berbeda. Hakim Konstitusi Mohammad Mahfud MD menerima namun dengan alasan berbeda (*concurring opinion*) dan Hakim Konstitusi Muhammad Alim mempunyai pendapat berbeda (*dissenting opinion*).

Menurut Mahfud MD bahwa PERPU dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi melalui penekanan pada penafsiran sosiologis dan teleologis. Penekanan pilihan atas penafsiran demikian memang agak mengesampingkan panafsiran historis dan gramatik, bahkan keluar dari *original intent* ketentuan tentang PERPU sebagaimana diatur di dalam Pasal 22 UUD 1945. Hal ini perlu dilakukan justru untuk melindungi kepentingan *original intent* pasal-pasal dan prinsip-prinsip lain yang juga ada di dalam UUD 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.

Pendapat berbeda atau *dissenting opinion* oleh Muh. Alim, menurutnya bahwa Mahkamah Konstitusi tidak berwenang menguji PERPU, akan tetapi jikalau materi muatan PERPU bukan muatan yang seharusnya diatur dalam undang-undang, atau materi muatan PERPU yang di luar kewenangan Presiden, atau jelas-jelas bertentangan dengan konstitusi, misalnya Presiden mengeluarkan PERPU yang berisi atau materinya membekukan atau membubarkan DPR, karena bertentangan dengan Pasal 7C UUD 1945, maka Mahkamah Konstitusi berwenang mengadakan pengujian PERPU tersebut, walaupun belum mendapat persetujuan atau penolakan dari DPR dalam persidangan yang berikutnya, apalagi kalau materi PERPU itu adalah pembubaran DPR sudah tak ada DPR yang menyetujui atau menolak PERPU tersebut.

Terhadap hal ini, menurut penulis Mahkamah Konstitusi dapat menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang. Selain sebagai *The Interpreter of Constitutional*, Mahkamah Konstitusi juga memiliki fungsi sebagai penegak hak asasi manusia dan pengawal UUD NRI 1945. Dalam pemenuhan hak konstitusional dan tegaknya keadilan, terhadap suatu produk perundang-undangan yang dirasa bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila dan UUD NRI 1945 dapat dilakukan *judicial review*. Hal ini perlu dilakukan tentunya memiliki alasan rasional karena kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah bisa saja melakukan pelanggaran dengan menggunakan PERPU sebagai landasan hukum untuk kepentingan tertentu yang merugikan hak warga negara. Dengan demikian maka peluang untuk dilanggarnya hak konstitusional warga negara adalah sangat besar karena kekuasaan yang sangat besar dan kuat tanpa ada kontrol atau *chek and balance* dalam konsep negara hukum dapat disalahgunakan dan berujung pada kekuasaan otoriter sebagaimana pandangan yang dikemukakan oleh Lord Acton “*power thens to corrupt absolutely power corruption absolutely*”. Menurut penulis Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 bisa menjadi landasan kewenangan MK karena bersifat final dan mengikat (*final and binding*) juga (*erga omnes*).

Menurut Jimly Asshiddiqie dalam kaitan kewenangan MK menguji PERPU disebutkan bahwa dalam urusan ‘*muamalah*’ atau urusan berbangsa dan bernegara segala hal selama tidak dilarang boleh dilakukan.<sup>18</sup> Dibolehkannya MK menguji PERPU, menurut penulis bahwa selama dilakukan dengan itikad baik, dapat dipertanggung-jawabkan dan juga tidak bertentangan dengan hukum serta demi kemaslahatan bangsa dan negara, demi tegaknya keadilan dan dapat memberi manfaat kepada seluruh masyarakat maka boleh dilakukan. Ketiadaan hukum bukanlah berarti melanggar hukum. Ketentuan Pasal 24C

---

<sup>18</sup> Jimly Asshiddiqie, Disampaikan Dalam Webinar “*Syarah Konstitusi*” Ngaji Pasal-Pasal UUD NRI 1945 Tanggal 24 Desember 2021.

UUD NRI 1945 jo. UU Nomor 24 Tahun 2003 besisi tentang kewenangan MK bukan berisi tentang larangan terhadap pengujian PERPU oleh MK. Dalam hal menjamin hak konstitusional dan hak asasi warga negara serta mencegah timbulnya kesewenang-wenangan dari pemerintah maka harus ada lembaga yang dapat mengakomodir pengujian PERPU karena PERPU merupakan hak subyektif dari Presiden yang bisa saja disalahgunakan dan dapat menyimpang dari ketentuan UUD NRI 1945 sebagai *groundnorm* dan nilai-nilai luhur Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm*.

Bila memperhatikan teori negara hukum, sebagaimana yang dikemukakan oleh Dicey yang salah satu poinnya menekankan pada *supremacy of law* yang bermakna kedudukan hukum berada pada posisi tertinggi. Hukum dapat melindungi seluruh masyarakat. Tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang baik itu penguasa maupun rakyat. Olehnya itu menurut penulis, hak subjektif yang dimiliki oleh Presiden dalam menetapkan PERPU tidak boleh menjadi alat pembenaran tindakan yang merugikan hak warga negara. Oleh karena itu perlu ada lembaga yang dapat menilai dan mengukur konstiusionalitas dari sebuah produk hukum, apakah bertentangan dengan konstitusi atau tidak.

Negara hukum dalam konsep *rechstaat* sebagaimana dikemukakan Julius Sthal dengan empat elemen utamanya dimana hak asasi manusia menjadi hal yang sangat penting. Hal ini bermakna pentingnya penghormatan terhadap hak asasi manusia (HAM). Oleh karenanya tidak boleh ada suatu peraturan perundang-undangan yang dapat mengabaikan hal tersebut (HAM). Warga negara tentunya memiliki hak konstitusionalitas dan *legal standing* untuk mengajukan pengujian terhadap suatu produk perundang-undangan (*judicial review*) seperti halnya PERPU yang ditetapkan oleh Presiden pada Mahkamah Konstitusi manakala ditengarai bahwa PERPU tersebut merugikan dan bertentangan dengan UUD NRI 1945.

Dalam kaitan dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pengujian terhadap PERPU, sebagai contoh dapat dilihat pada PERPU No. 1 Tahun 2020 yang kemudian menjadi UU N0. 2 Tahun 2020 mengenai penanganan Covid-19. Kondisi pandemi tentunya masuk dalam kategori adanya kegentingan memaksa untuk itu demi keselamatan rakyat sebagaimana asas hukum yang dikemukakan oleh Cicero "*solus populi seprema lex esto*" keselamatan/kesajahteraan rakyat adalah hukum tertinggi maka Presiden menggunakan haknya untuk mengeluarkan PERPU guna dapat menggunakan dana APBN tanpa melalui mekanisme yang lazim yaitu dengan persetujuan DPR. Dalam hal ini tindakan pemerintah dapat diakui sebagai suatu langkah hukum yang sangat tepat dan murni adalah upaya menjamin keamanan dan keselamatan dari warga negara namun bila PERPU digunakan untuk hal yang bertentangan dengan konstitusi dalam hal ini berkaitan dengan penggunaan dana APBN atau langkah yang sebaliknya justru dinilai dapat membahayakan negara maka tentunya harus dilakukan pengujian terhadap PERPU tersebut.

Pandangan penulis kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji PERPU tentunya memiliki alasan yang rasional, kendati secara implisit tidak disebutkan dalam ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945. Namun demikian jika melihat tentang kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur didalam UU Nomor 12 Tahun 2011 yang menempatkan PERPU sejajar atau sederajat dengan undang-undang, demikian juga fungsi dan materi muatan yang sama maka perlu dikaji lebih luas dan lebih dalam, tidak kaku hanya pada hukum yang prosedural (*formal-*

*legalistik*) namun juga memperhatikan pada keadilan substantif (bermanfaat) bagi seluruh masyarakat. Terhadap pandangan tentang kedudukan PERPU dan undang-undang perlu diperhatikan pendapat dari Maria Farida Indrati Soeprapto yang menyatakan bahwa PERPU ini jangka waktunya terbatas (sementara) sebab secepat mungkin harus dimintakan persetujuan pada DPR yaitu pada persidangan berikutnya. Apabila PERPU disetujui oleh DPR, akan dijadikan UU. Sedangkan apabila PERPU tidak disetujui oleh DPR, akan dicabut. Karena itu, hierarkinya adalah setingkat/sama dengan UU sehingga fungsi materi muatan PERPU adalah sama dengan fungsi materi muatan UU.<sup>19</sup>

Menurut penulis, MK sebagai lembaga pengawal konstitusi tentunya harus memastikan bahwa tidak ada produk peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan konstitusi dan penafsiran yang dilakukan oleh MK adalah hal yang konstitusional karena juga merupakan fungsinya sebagai lembaga penafsir konstitusi yang tidak kaku pada satu jenis penafsiran saja.

Pada kenyataannya kewenangan MK dalam menguji PERPU telah menimbulkan kontroversi dan perdebatan dikalangan ahli hukum. Disatu sisi MK dianggap berwenang melakukan pengujian terhadap PERPU, disisi lain MK dianggap tidak berwenang menguji PERPU. Mengenai hal ini perlu dijelaskan bahwa jika melihat kewenangan yang diatur dalam UUD NRI 1945 Pasal 24C memang tidak ada dan PERPU dianggap bukanlah UU karena belum diajukan ke DPR untuk disetujui menjadi UU. Akan tetapi jika melihat pada materi muatan dan fungsi serta derajatnya yang sama (setara) juga adanya daya ikat serta akibat hukum dari PERPU yang sama dengan UU tentunya MK boleh melakukan pengujian. Hal ini dilakukan agar supaya tidak terjadi kekosongan hukum (*rechovacuum*) mengenai lembaga yang dapat menguji PERPU karena sampai pada masa sidang berikutnya PERPU diajukan ke DPR (rentan waktu yang lama) tidak ada kepastian lembaga mana yang dapat menguji PERPU baik MK, DPR atau MA padahal akibat hukum dari PERPU sudah ada dan mengikat warga negara.

Memang diakui bahwa akhir-akhir ini ada kecenderungan MK dalam putusannya banyak menciptakan norma baru (fungsi *positive legislator*) yang keluar dari fungsi awal sebagai *negative legislator*. Menurut Martitah, terdapat beberapa pertimbangan bagi hakim MK dalam mengeluarkan putusan yang bersifat positif legislator antara lain:<sup>20</sup>

- 1) Faktor keadilan dan kemanfaatan masyarakat;
- 2) Situasi yang mendesak; dan
- 3) Mengisi *rechovacuum* untuk menghindari *chaos* atau kekacauan hukum dalam masyarakat.

Pendapat penulis, apa yang dilakukan oleh MK keluar dari fungsinya sebagai *negative legislator* tentunya memiliki tujuan yang baik dan dalam rangka memberikan solusi atas persoalan hukum menyangkut hak warga negara dan sejalan dengan tujuan amandemen UUD 1945 serta reformasi dalam rangka mengakomodir lebih banyak mengenai hak asasi manusia (materi muatan) dan mewujudkan keadilan serta hukum yang bermanfaat. Hal ini dapat kita lihat dari adanya penambahan pasal-pasal tentang hak asasi

---

<sup>19</sup> Maria Farida. *Op, Cit*, h. 94.

<sup>20</sup> Martitah, *Mahkamah Konstitusi Dari Negative Legislature Ke Positive Legislature?* (Jakarta: Konstitusi Press, 2016), h. 136.

manusia yang lebih banyak dan juga lahirnya UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dalam upaya menjamin dan memenuhi apa yang menjadi hak asasi daripada rakyat untuk tercapainya keadilan dan kesejahteraan. Pandangan ini juga sejalan dengan konsep negara hukum Pancasila sebagaimana dikemukakan oleh Ismail Suny maupun Jimly Asshiddiqie yang menekankan pada adanya jaminan terhadap hak asasi manusia. Lahirnya Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu lembaga yang menegakkan hak asasi manusia melalui mekanisme pengujian terhadap sebuah undang-undang yang dirasa dapat merugikan hak warga negara (hak konstitusional) juga hak persamaan di depan hukum (*equality before the law*), penegakkan hukum (*supremacy of law*), dan hak warga negara dalam mendapatkan keadilan serta merujuk pada Pancasila sebagaimana konsep negara hukum Pancasila yang sangat menjunjung tinggi hak asasi manusia maka Mahkamah Konstitusi dapat melakukan pengujian walaupun kewenangan tersebut belum diatur. Langkah tersebut tentunya merupakan langkah terobosan hukum yang progresif dan futuristik yang meniberatkan bukan hanya pada kepastian hukum tetapi juga melihat pada kemanfaatan dan juga keadilan sebagaimana tujuan hukum.

Menurut Lawrence M. Friedman efektif dan berhasil atau tidaknya penegakkan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yaitu:<sup>21</sup> 1). Struktur hukum (*structur of law*); 2). Substansi hukum (*substance of the law*); dan 3). Budaya hukum (*legal culture*). Menurutnya hukum akan bekerja efektif bila struktur hukum, substansi, dan kultur hukum semuanya berjalan dengan baik, dalam kaitan dengan kewenangan MK dalam pengujian PERPU tentunya memiliki spirit yang relevan yaitu untuk menciptakan struktur hukum yang baik dan juga demi terciptanya substansi hukum yang benar-benar dapat mewujudkan keadilan dan bermanfaat bagi warga negara.

Jika melihat pada teori perundang-undang yang dikemukakan oleh Rosseau dan juga Jhon Locke tentang kontrak sosial, perlu diperhatikan apa yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie yang juga mendapat dukungan dari I Gede Dewa Palaguna dalam menelaah pandangan kedua tokoh tersebut. "Pancasila dan UUD 1945 adalah kesepakatan suci daripada bangsa Indonesia (kontrak sosial), olehnya itu segala peraturan perundang-undangan tentunya juga harus digali dari nilai-nilai bangsa Indonesia dan harus menyesuaikan diri dengan perkembangan zaman". Karena merupakan kesepakatan suci dalam hal ini untuk membangun bangsa dan mewujudkan cita-cita negara dalam mencapai adil dan makmur serta sejahtera, tentunya harus didukung oleh seluruh elemen bangsa juga semua peraturan perundang-undangan guna menyesuaikan diri dengan kemajuan zaman dan menjawab perkembangan masyarakat yang sangat dinamis. Oleh karenanya tidak boleh ada satu peraturan hukum yang menjadi penghalang. Olenya itu untuk memastikan hal tersebut terhada suatu peraturan perundang-undangan haruslah dapat diuji konstitusionalitasnya melalui MK termasuk di dalamnya PERPU.

Penulis berpandangan bahwa pada dasarnya Mahkamah Konstitusi sebagai sebuah lembaga yang dapat melakukan intepretasi, maka sewajarnya Mahkamah Konstitusi dapat melakukan intepretasi terhadap suatu peraturan perundang-undangan dengan menggali nilai-nilai hukum yang ada di masyarakat sesuai dengan Pancasila dan UUD NRI 1945 agar dapat memberikan putusan yang adil dan bermanfaat. Hal ini perlu dilakukan agar dapat

---

<sup>21</sup> L M Friedman, *The Legal System; A Social Science Prespective* (New York: New York Russel Sage Foundation, 1975), h. 16.

menyesuaikan dengan kondisi kebutuhan hukum saat ini dan menghindari kekosongan hukum dalam memenuhi hak konstitusional warga negara juga untuk menyesuaikan dengan perkembangan zaman dan juga mencegah munculnya 'gap' yang sangat lebar antara *ius constitutum* dan *ius constituendum* yang lebih memberi ruang terhadap adanya pemenuhan keadilan dan hak asasi manusia dan menciptakan hukum responsif yang lebih mengutamakan keadilan substantif daripada keadilan prosedural yang *legalistik formal* guna tercapainya keadilan hakiki yang bermanfaat bagi masyarakat sebagaimana pandangan Satjipto Rahardjo bahwa "hukum untuk manusia bukan sebaliknya". UUD NRI 1945 sebagai kesepakatan bersama bangsa Indonesia dan produk hukum dibawahnya tentunya tidak boleh merugikan rakyat sebagai salah satu organ penting daripada negara yang memegang kedaulatan tertinggi.

Mahkamah Konstitusi dengan fungsinya sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*) tentunya tidak dapat berdiam diri dan harus menunggu PERPU disetujui oleh DPR baru dapat melakukan pengujian sebagaimana kewenangan yang terdapat pada Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 akan tetapi harus mengambil inisiatif yang progresif demi menjamin hak warga negara.

Mengenai kewenangan MK dalam menguji PERPU menurut penulis, ada beberapa ketentuan yang dapat dijadikan dasar untuk MK melakukan pengujian, antara lain adalah:

- 1) Berdasarkan Pada UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 5 ayat (1) disebutkan bahwa "hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat", artinya hakim tidak boleh menolak suatu perkara dengan alasan ketiadaan hukum. Hal ini sejalan dengan Asas hukum "*ius curia novit en vrij bewijs*" yang artinya hakim dianggap tahu hukum dan hakim bebas memeriksa, mengadili dan memutus perkaranya, untuk itu hakim harus melakukan penemuan hukum (*rechvinding*). Hakim tidak hanya berfungsi sebagai corong undang-undang (*spreakbius*) atau dalam istilah lain "*bouche de la loi*".
- 2) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang 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 terhadap Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945. Dalam Putusan ini 7 (tujuh) Hakim Konstitusi menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji PERPU, namun terdapat dua hakim konstitusi Mahfud MD menerima dengan alasan berbeda (*concurring opinion*) dan Muh. Alim mempunyai pendapat berbeda (*dissenting opinion*) yang menyatakan bahwa mahkamah Konstitusi tidak berwenang menguji PERPU. Perlu diingat bahwa putusan MK adalah bersifat final dan mengikat (*erga omnes*).
- 3) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Pengujian Undang-Undang Di Mahkamah Konstitusi Pasal 1 menyebutkan "Objek Permohonan PUU adalah Undang-Undang dan PERPU" sedangkan pada Pasal 2 disebutkan "Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa permohonan pengujian formil dan/atau materiil.

Terhadap PMK Nomor 2 Tahun 2021 yang menjadi salah satu landasan MK melakukan pengujian terhadap PERPU menurut penulis jika ditelaah lebih jauh sebenarnya

adalah penjabaran dari ketentuan UU Nomor 2 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, dimana di dalam ketentuan Pasal 86 yang berbunyi “Mahkamah Konstitusi dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya menurut Undang-Undang ini”. Artinya melalui pasal ini secara tidak langsung sebenarnya UU Nomor 2 Tahun 2003 telah memberi kewenangan termasuk pengujian PERPU. Perlu diingat bahwa adalah MK tidak memiliki hukum acara sebagaimana MA. Oleh karenanya MK melakukan pengaturan lebih lanjut dalam dalam pelaksanaan tugasnya yang salah satunya adalah dengan mengeluarkan Peraturan mahkamah Konstitusi, termasuk yang terbaru adalah PMK Nomor 2 Tahun 2021.

Selain ketiga landasan hukum di atas, tentunya lebih tinggi lagi akan merujuk pada Pancasila dan UUD NRI 1945 yang mana di dalam Pembukaan UUD NRI 195 alinea ke-4 disebutkan tentang tujuan negara Indonesia yang salah satunya adalah “memajukan kesejahteraan umum” sebagaimana konsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Sejalan dengan hal ini Julista Mustamu berpandangan bahwa: “salah satu tugas terpenting yang diemban Negara Kesatuan Reublik Indonesia adalah melindungi dan menciptakan kesejahteraan secara umum bagi rakyatnya. Dalam rangka itu, negara mempunyai kewajiban memfasilitasi seluruh pemenuhan hak setiap warga negara”.<sup>22</sup> Kesejahteraan dimaksud tentunya adalah warga negara dan negara secara luas termasuk di dalamnya adalah organ negara yang salah satunya adalah MK. Oleh karenanya MK juga harus mengambil bagian dalam mewujudkan tujuan negara dimaksud dengan mengawal monstitusi dan mewujudkan keadilan dalam rangka mencaai kesejahteraan rakyat yang salah satunya adalah melakukan *judicial review* terhadap peraturan perundang-undangan yang ditengarai dapat menjadi batu sandungan dalam mewwujudkan kesejahteraan rakyat. Demikian juga halnya di dalam Pancasila sebagaimana sila k-5 yang menitiberatkan pada terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia serta tak lupa pula adalah dari perspektif hak asasi manusia, yaitu UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusi karena ada korelasi dimana salah satu hakikat pembentukan MK adalah untuk menegakkan Hak Asasi Manusia. Oleh karenanya, undang-undangan tersebut dapat menjadi pijakan MK dalam menguji PERPU atas dasar jaminan terhadap Hak Asasi Manusia yang dimiliki oleh warga negara.

Kewenangan MK menguji PERPU perlu juga memperhatikan kaidah penulisan pada Pasal 24C UUD NRI 1945 dan UU Nomor 23 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi. Bila dicermati penulisan pada dua ketentuan hukum tentang kewenangan MK ditulis: “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar”. Menurut Nur Rohim, mengutip pendapat dari Jimly Asshiddiqie, dijelaskan bahwa penggunaan huruf kecil dalam frasa “undang-undang” dimaknai meluas, bahwa PERPU dalam hal ini setingkat dengan undang-undang.<sup>23</sup> Artinya bahwa penulisan undang - undang dalam Pasal 24C UUD NRI 1945 dan UU Nomor 24 Tahun 2003 tidak tertuju pada undang-undang tertentu dan dapat dimaknai masih umum dan luas. Berbeda hal dengan penulisan yang menggunkan huruf kapital (Undang-Undang) yang menandakan tertuju

---

<sup>22</sup> Julista Mustamu, “Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah (Kajian Tentang Ruang Lingkup Dan Hubungan Dengan Diskresi),” *SASI* 20, no. 2 (2014): 21-27.

<sup>23</sup> Nur Rohim, “Kontroversi Pembentukan Perppu Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi Dalam Ranah Kegentingan Yang Memaksa,” *Jurnal Cita Hukum* 2, no. 1 (2014): 117-32.

pada suatu undang-undang tertentu. Dengan demikian PERPU yang setingkat dengan undang-undang juga termasuk di dalamnya atau dapat menjadi objek pengujian di Mahkamah Konstitusi. Penulisan dalam Pasal 24C UUD 1945 menyatakan bahwa MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Berdasarkan ketentuan dalam pasal tersebut, produk hukum yang diuji konstitusionalitasnya oleh MK adalah undang-undang terhadap UUD. Namun UUD 1945 tidak memberikan lingkup batasan pengertian undang-undang secara tegas.<sup>24</sup> Artinya bahwa tafsiran terhadap pengertian undang-undang adalah luas termasuk di dalamnya adalah PERPU.

Menurut penulis, banyaknya pendapat yang mengatakan bahwa MK tidak dapat menguji PERPU menurut penulis tidak terlepas dari anggapan bahwa PERPU dan undang-undang adalah tidak sederajat dan PERPU bukanlah merupakan undang-undang karena belum disetujui oleh DPR dan ditetapkan menjadi undang-undang. Terhadap hal ini penulis berpandangan bahwa bila PERPU diposisikan tidak setara dengan UU yang kemudian menjadi alasan bahwa MK tidak berwenang menguji PERPU (materiil) artinya PERPU telah diartikan sebagai Peraturan Pemerintah (PP) yang dalam hierarki kedudukannya berada dibawah Undang-Undang/PERPU padahal mekanisme pembuatannya adalah berbeda. Jika demikian tentunya akan muncul pertanyaan apakah DPR berwenang menguji Peraturan Pemerintah, bukankah kewenangan pengujian Peraturan Pemerintah ada pada Mahkamah Agung (menguji undang-undang kebawah). PERPU perlu dimintakan persetujuan ke DPR karena PERPU adalah merupakan pengganti undang-undang yang sejak awal pembentukannya telah diproyeksikan sebagai pengganti UU. Oleh karenanya kedudukan keduanya adalah setara baik materi muatan, fungsi dan daya ikatnya adalah sama dengan UU. Atas alasan tersebut maka rasional dan boleh Mahkamah Konstitusi mengujinya karena sejak awal PERPU memang disiapkan untuk menjadi UU namun dengan mekanisme yang berbeda yaitu harus melalui persetujuan DPR.

Perlu juga diperhatikan bahwa ketentuan Pasal 1 angka 4 UU No. 12 Tahun 2012 menyebutkan bahwa PERPU adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Menurut penulis dari pasal ini jelas bahwa PERPU adalah meruakan peraturan perundang-undangan dan bila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 24C UUD NRI 1945 mengenai pengujian undang-undang yang ditulis menggunakan huruf kecil tentunya bermakna luas dalam arti meliputi seluruh peraturan perundang-undangan termasuk PERPU dan tidak tertuju pada suatu undang-undang tertentu.

Pandangan dari Lon Fuller tentang *Morality of Law*, yang menekankan terhadap moralitas dari sebuah produk hukum dan bahwa peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan satu sama lain baik secara vertikal maupun horizontal "*Free of Contradiction*".<sup>25</sup> Oleh karena itu untuk menghindari adanya pertentangan tersebut yang bisa saja 'mengebiri' hak konstitusional dan nilai-nilai moralitas tentunya dalam kaitan pengujian PERPU perlu ada mekanisme yang dapat digunakan dan dalam hal ini MK adalah lembaga yang tepat untuk melakukan pengujian salah satunya adalah PERPU. Sebuah peraturan perundang-undangan juga harus memiliki nilai moralitas yang lebih

---

<sup>24</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Op. Cit, h. 21

<sup>25</sup> Ahmad Redi, *Op.Cit.*

mengutamakan pada adanya penghargaan terhadap nilai-nilai kemanusiaan dan keadilan yang bermanfaat bagi seluruh warga negara bukan malah sebaliknya malah menyimpang. Terhadap PERPU tentunya harus dapat diuji sebelum mendapatkan persetujuan DPR dalam masa sidang berikutnya (rentan waktu lama) agar bisa melihat apakah memang telah mengakomodir kepentingan konstitusional dan hak asasi warga negara atau sebaliknya malah telah melanggar hak dan nilai-nilai dimaksud karena Pancasila dan UUD NRI 1945 telah memberikan jaminan terhadap hal tersebut. Bukankah fungsi sebuah peraturan perundang-undangan sebagaimana pandangan Bagir Manan, selain memiliki fungsi internal dan eksternal juga memiliki fungsi filosofis (mencapai tujuan keadilan), sosiologis (mencapai tujuan kemanfaatan), dan yuridis (mencapai tujuan keastian hukum).<sup>26</sup> Hal paling utama menurut penulis adalah bahwa bagaimana peraturan perundang-undangan lebih meniberatkan pada pemenuhan keadilan dan dapat diakses dan bermanfaat bagi seluruh warga negara.

#### 4. Kesimpulan

PERPU hingga saat ini tetap eksis dan tetap dibutuhkan dalam pengelolaan ketatanegaraan Indonesia utamanya menyangkut hal peraturan perundang-undangan sebagai landasan berpijak ketika terjadi hal ihwal kegentingan memaksa (darurat) dimana aturan hukum belum mengatur hal tersebut. Didalam konsep Negara Hukum Pancasila, penghormatan atas hak asasi manusia menjadi salah satu ciri utama dan juga merupakan isi (materi muatan) dari pada konstitusi yang juga merupakan amanat dari reformasi. Demi terselenggaranya pengelolaan ketatanegaraan yang baik, menyangkut hal bernegara (*muamalah*) selama tidak dilarang maka itu dapat dilakukan, selama memiliki tujuan yang baik dan memberi kemaslahatan kepada rakyat dan bangsa. Dalam hal pengujian PERPU oleh MK perlu diperhatikan bahwa ketiadaan hukum bukan berarti melanggar hukum. Sebagai lembaga yang menjadi pengawal konstitusi dan lembaga yang dapat melakukan intreprastasi serta penegak hak asasi manusia tentunya Mahkamah Konstitusi boleh melakukan pengujian terhadap PERPU. Hal ini sejalan dengan asas hukum "*ius curia novit*" hakim dianggap tahu hukum sebagaimana juga amanat dari UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Hakim tidak boleh menolak suatu perkara dengan dasar ketiadaan hukum akan tetapi wajib menerima dan mengadili dengan menggali nilai-nilai yang ada di masyarakat. Penolakan atas pengujian terhadap PERPU dikhawatirkan mengingkari hak konstitusional warga negara. Bila tidak ada mekanisme pengujian oleh MK, PERPU bisa saja disalahgunakan oleh Presiden.

#### Referensi

- Ali Marwan. "Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (The Review Of The Government Regulation in Liu Of Law)." *Jurnal Legislasi Indonesia* 13, no. 2 (2016): 145-52.
- Asshaddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Friedman, L M. *The Legal System; A Social Science Prespective*. New York: New York Russel Sage Foundation, 1975.

---

<sup>26</sup>Ahmad Redi, *Ibid*.

- Hardiyanto. "Judicial Review Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) Oleh Mahkamah Konstitusi." Fakultas Hukum Universitas Pascasarjana, 2014.
- Ibrahim, Johnny. *Teori Dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayu Media Publishing, 2006.
- Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill.Co, 1992.
- Martitah. *Mahkamah Konstitusi Dari Negative Legislature Ke Positive Legislature?* Jakarta: Konstitusi Press, 2016.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*,. Jakarta: Kencana, 2016.
- Mustamu, Julista. "Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah (Kajian Tentang Ruang Lingkup Dan Hubungan Dengan Diskresi)." *SASI* 20, no. 2 (2014): 21-27.
- Redi, Ahmad. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Rohim, Nur. "Kontroversi Pembentukan Perppu Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi Dalam Ranah Kegentingan Yang Memaksa." *Jurnal Cita Hukum* 2, no. 1 (2014): 117-32.
- Soekanto, Soerjono, and Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta : Raja Grafindo Persada. Jakarta: Rajawali Pers, 2015.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*). Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Tim Penyusun. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Triwulan Tutik, Titik. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006.