

DASAR KONSTITUSIONAL PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG DAN BATASAN PENGATURANNYA

Chrisdianto Eko Purnomo¹
Fakultas Hukum Universitas Mataram

ABSTRAK

Ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 merupakan landasan konstitusional Presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu). Namun, dalam praktik, hak Presiden menetapkan Perpu tidak dapat diukur secara obyektif perihal syarat *hal ikhwal kegentingan yang memaksa*. Padahal Perpu berderajat dan memiliki kekuatan hukum yang sama dengan Undang-Undang. Oleh karena itu diperlukan batas-batas penetapan Perpu oleh Presiden agar dapat menghindari penyalahgunaan kekuasaan. Hal ini penting, dari sudut pemerintahan yang berdasarkan konstitusi (*constitutionalism*), dengan titik tekan pada pembatasan penetapan Perpu menurut Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang semestinya hanya mengatur di bidang pemerintahan (*administratiefrechtelijk*). Selain itu, pembatasan dilakukan dengan menerapkan mekanisme *checks and balances* antar organ lembaga negara, yaitu memperkuat fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap penetapan Perpu oleh Presiden sesuai dengan Pasal 22 ayat (2) dan (3) UUD 1945.

Kata Kunci: Konstitusionalisme, Peraturan Darurat, *Checks and Balances*

ABSTRACT

The provisions of Article 22 paragraph (1) of the 1945 Constitution is the cornerstone of the constitutional President in determining Government Regulation in Lieu of Law (decree). However, in practice, the right of the President establishes decree can not be measured objectively about matters of urgency requirement that force. Whereas decree degree and have the same legal force with the Act. It is therefore necessary limits of determination decree by the President in order to avoid abuse of power. It is important, from the point of a government based on the Constitution (*constitutionalism*), with a tap on the point of fixing restriction decree pursuant to Article 22 paragraph (1) of the 1945 Constitution which should only regulate in the public administration (*administratiefrechtelijk*). Moreover, the restrictions implemented by applying the mechanism of checks and balances between the organs of state institutions, namely strengthening the supervisory function of the House of Representatives of the establishment decree by the President in accordance with Article 22 paragraph (2) and (3) of the 1945 Constitution.

Keywords: Constitutionalism, Rule of Emergency, Checks and Balances

Pokok Muatan

DASAR KONSTITUSIONAL PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH
PENGGANTI UNDANG-UNDANG DAN BATASAN PENGATURANNYA..... 229

¹ Dosen tetap Fakultas Hukum Universitas Mataram

A. PENDAHULUAN.....	230
B. PEMBAHASAN	232
1. Penetapan Perpu Menurut Pasal 22 UUD 1945	232
2. Pengawasan DPR Terhadap Penetapan Perpu	240
C. SIMPULAN	246
DAFTAR PUSTAKA	247

A. PENDAHULUAN

Ketentuan Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945¹ (UUD 1945) menentukan dasar-dasar kewenangan Presiden untuk mengatur keadaan luar biasa, karena Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu sendiri merupakan peraturan perundang-undangan yang bersifat darurat.² Kewenangan Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) diharuskan memenuhi syarat yaitu *hal ikhwal kegentingan yang memaksa* sebagaimana yang dimaksud menurut Pasal 22 ayat (1) UUD 1945.

Dalam sejarah konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia mencatat bahwa Pasal 139 Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) Tahun 1949 dan Pasal 96 Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 memuat pengaturan yang bersifat luar biasa dengan menggunakan istilah “undang-undang darurat”.³

¹ Penyebutan “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” merupakan nama resmi sebagaimana dimaksud oleh Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945. Dalam Pasal II Aturan Tambahan tersebut ditegaskan: “*Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.*” Demikian pula, nama “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” ditegaskan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

² Menurut Bagir Manan, Perpu ditetapkan Presiden dan merupakan peraturan perundang-undangan yang bersifat darurat. Karena itu dalam Konstitusi RIS dan UUDS 1950 disebut “undang-undang darurat”. Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta:Ind-Hill.Co., 1992, h. 50.

³ Istilah “Perpu” menurut UUD 1945 dapat dibedakan dengan “undang-undang darurat” menurut Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950, antara lain: *Pertama*, Menurut UUD 1945

Ketentuan Pasal 22 UUD 1945 mengatur sebagai berikut.

- (1) Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang;
- (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.

Kewenangan Presiden menetapkan Perpu merupakan wewenang luar biasa di bidang perundang-undangan karena Perpu memiliki kekuatan hukum yang sama dengan Undang-Undang. Dalam praktik sistem perundang-undangan, Perpu merupakan jenis peraturan perundang-undangan tersendiri yang dimaksudkan untuk membedakan dengan peraturan pemerintah yang bukan sebagai pengganti undang-undang. Jika dikaitkan dengan Pasal 22 ayat (3) UUD 1945, maka Perpu

wewenang membuat Perpu ada pada presiden, sedangkan menurut KRIS 1949 dan UUDS 1950 wewenang membuat “undang-undang darurat” ada di tangan pemerintah. Perbedaan ini dikarenakan perbedaan sistem pemerintahan. UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial sedangkan KRIS 1949 dan UUDS 1950 menganut sistem pemerintahan parlementer. *Kedua*, Menurut UUD 1945, Perpu ditetapkan oleh presiden dalam “hal ikhwal kegentingan yang memaksa”. Sementara itu, menurut KRIS 1949 dan UUDS 1950, undang-undang darurat dikeluarkan karena “keadaan yang mendesak”. Dilihat dari kebahasaan, pengertian yang digunakan KRIS 1949 dan UUDS 1950 lebih mudah dimengerti dan menunjukkan bentuknya sebagai undang-undang daripada pengertian yang dipakai dalam UUD 1945 sebagai suatu bentuk peraturan pemerintah. Lihat Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta:FH UII Press, Cet. Ke-3, Edisi Revisi, 2006, h.151.

merupakan nama yang tumbuh dalam praktik.⁴

Ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 menentukan adanya prasyarat *hal ikhwal kegentingan yang memaksa* sebagai penilaian Presiden yang bersifat subjektif. Penilaian Presiden itu akan menjadi objektif apabila dinilai dan dibenarkan adanya oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (2) UUD 1945.⁵

Dalam praktik, Perpu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi⁶ telah kehilangan makna sebagai sebuah peraturan darurat, karena Perpu tersebut tidak dikeluarkan pada saat keadaan genting dan memaksa. Yusril Ihza Mahendra berpendapat Perpu Nomor 1 Tahun 2013 terlambat dikeluarkan Presiden, ada tenggang waktu sekitar dua (2) minggu sejak tertangkapnya Akil Mochtar sampai Perpu tersebut baru dikeluarkan Presiden.⁷ Perpu ini dikeluarkan Presiden pada tanggal 17 Oktober 2013, sementara peristiwa tertangkapnya Akil Mochtar terjadi pada tanggal 2 Oktober 2013. Perpu Nomor 1 Tahun 2013 tersebut menunjukkan bahwa Presiden menafsirkan ketentuan Pasal 22 UUD 1945 secara subyektif mengenai *hal ikhwal kegentingan yang memaksa*. Padahal kewenangan yang

dimiliki Presiden untuk menetapkan Perpu sebagaimana dikatakan oleh Bagir Manan adalah wewenang bersyarat, bukan wewenang yang secara hukum umum melekat pada Presiden.⁸

Ketentuan Pasal 22 UUD 1945 menyangkut *noodverordeningsrecht* Presiden, maka perlu pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). DPR akan memberikan penilaian untuk memberi persetujuan atau tidak atas Perpu dalam persidangan DPR yang berikutnya, sesuai dengan Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 yang mengatur bahwa “Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut”.

Fokus tulisan ini adalah tentang batas-batas konstitusional kekuasaan Presiden dalam menetapkan Perpu. Kajian ini penting karena beberapa alasan, antara lain: *Pertama*, Kekuasaan Presiden dalam menetapkan Perpu dapat dipandang sebagai kekuasaan yang absolut yang dibenarkan konstitusi (*constitutional dictatorship*) sehingga diperlukan suatu pembatasan secara konstitusional. Perpu dapat digunakan Presiden sebagai alat kekuasaan semata.

Hal ini bertentangan dengan prinsip pemerintahan yang konstitusional, yang pada hakikatnya perwujudan konstitusionalisme tidak hanya apa yang tertuang dalam konstitusi, melainkan harus diwujudkan dalam praktik. *Kedua*, ketentuan Pasal 22 UUD 1945 belum mengatur secara tegas dan rinci mengenai dasar-dasar kekuasaan Presiden dalam menetapkan Perpu. Dalam penetapan Perpu dipersyaratkan adanya *hal ikhwal kegentingan yang memaksa* yang dapat menimbulkan penafsiran secara subjektif oleh Presiden. *Ketiga*, dalam rangka menerapkan mekanisme *checks and*

⁴ *Ibid.*, h.150.

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007, h. 13.

⁶ Perpu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi ditetapkan menjadi UU No. 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Perpu 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Menjadi Undang-Undang. Selanjutnya, Mahkamah Konstitusi membatalkan UU No. 4 Tahun 2014 dan dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sebagaimana yang tertuang dalam Putusan MK No. 1-2/PUU-XII/2014.

⁷ Yusril Ihza Mahendra, *Perpu MK Kehilangan Makna*, dalam <http://indonesiarayanews.com/read/2013/10/18/85708/yusril-nilai-perpu-mk-kehilangan-makna-#ixzz2jHb4j4UN> di akses pada tanggal 28 Oktober 2013 Pukul. 08.00 Wib.

⁸ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, Cet. Ke-2, 2004, h. 216-217.

balances system, yaitu melihat hubungan fungsional antara Presiden dengan DPR terkait dengan pengawasan DPR terhadap penetapan maupun pelaksanaan Perpu menurut Pasal 22 ayat (2) dan (3) UUD 1945.

B. PEMBAHASAN

1. Penetapan Perpu Menurut Pasal 22 UUD 1945

a. Syarat Kegentingan yang Memaksa

Ketentuan Pasal 22 UUD 1945 merupakan dasar Presiden untuk membuat peraturan perundang-undangan (*extraordinary rules*), atau lazim disebut Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), dan bukan sebagai dasar untuk melakukan tindakan darurat (*extraordinary measures*).⁹ Dalam praktik yang berlaku, “hal ikhwal kegentingan yang memaksa” tidak sekedar diartikan sebagai adanya bahaya, ancaman, atau berbagai kegentingan lain yang langsung berkenaan dengan negara atau rakyat banyak.

Bagir Manan memberikan kriteria bahwa unsur “kegentingan yang memaksa” sebagaimana dimaksud Pasal 22 UUD 1945 harus menunjukkan dua ciri umum, yaitu: *Pertama*, ada krisis (*crisis*). Suatu keadaan krisis apabila terdapat suatu gangguan yang menimbulkan kegentingan dan bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbance*). *Kedua*, kemendesakan (*emergency*).¹⁰ Kemendesakan (*emergency*) ini dapat terjadi apabila berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan atau pengaturan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu.¹¹

Bagir Manan juga menambahkan, selain unsur krisis dan kemendesakan

tersebut dapat pula dimasukkan kriteria “telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar yang wajar (*reasonableness*), apabila tidak diatur segera akan menimbulkan gangguan baik bagi masyarakat maupun terhadap jalannya pemerintahan”.¹²

Berdasarkan uraian di atas, ruang lingkup “hal ikhwal kegentingan yang memaksa” sebagai syarat penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana diatur berdasarkan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, terdapat 3 (tiga) unsur, seperti disebutkan oleh Bagir Manan, antara lain:

- 1) Adanya unsur krisis (*crisis*);
- 2) Adanya kemendesakan (*emergency*) dan;
- 3) Adanya permulaan tanda-tanda yang nyata dan wajar (*reasonableness*).¹³

Keadaan darurat yang bersifat internal pemerintahan dapat timbul berdasarkan penilaian Presiden sendiri sebagai pemegang tugas-tugas kepala pemerintahan tertinggi atas keadaan negara dan pemerintahan yang dipimpinnya. Jika timbul keadaan yang demikian genting dan memaksa, baik karena faktor-faktor yang bersifat eksternal ataupun karena faktor-faktor yang bersifat internal pemerintahan. Presiden diberi kewenangan berdasarkan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana mestinya.

Pengertian *kegentingan yang memaksa* terkandung sifat darurat atau *emergency* yang memberikan alas kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Undang-Undang Darurat menurut Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950.

⁹ Bagir Manan, “Peraturan Pemerintah Sebagai Pengganti Undang-Undang”, *Majalah Varia Peradilan*, Edisi Tahun XXV, Nomor 295, 2010, h. 6.

¹⁰ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan, Op.Cit.*, h. 153.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, h. 159.

¹³ *Ibid.*

Jimly Asshiddiqie menyatakan pula pandangannya bahwa syarat materiil penetapan Perpu, antara lain:

- a. Adanya kebutuhan yang mendesak untuk bertindak (*reasonable necessity*);
- b. Waktu yang tersedia (*limited time*) atau terdapat kegentingan waktu, dan
- c. Tidak tersedia alternatif lain atau menurut penalaran yang wajar (*beyond reasonable doubt*) alternatif lain diperkirakan tidak akan dapat mengatasi keadaan, sehingga penetapan Perpu merupakan satu-satunya cara untuk mengatasi keadaan tersebut.¹⁴

Kebutuhan yang masuk akal untuk bertindak timbul akibat tuntutan keadaan. Keadaan yang dimaksud, dikaitkan pengertiannya dengan keadaan krisis, yaitu keadaan yang menimbulkan gangguan dan bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbance*). Jika terdapat suatu keadaan krisis pasti menimbulkan kebutuhan untuk bertindak. Namun tidak setiap ada krisis selalu harus direspon dengan penerbitan Perpu, hal itu tentunya sangat tergantung kepada kebutuhan konkret kasus demi kasus. Jika keadaan yang dihadapi memang dapat diatasi dengan menerapkan ketentuan Undang-Undang yang ada, Perpu tidak diperlukan. Meskipun tindakan yang diperlukan itu bersifat mengubah ketentuan Undang-Undang, sementara masih tersedia waktu yang cukup untuk pembahasan dengan DPR, Presiden tidak perlu menerapkan hak konstitusionalnya untuk mengeluarkan Perpu.

Kebutuhan untuk bertindak itu timbul akibat adanya keadaan krisis sehingga tindakan yang diambil memang benar-benar tindakan yang dimaksudkan untuk mencapai maksud dan tujuan menghadapi atau mengatasi keadaan yang bersangkutan. Semestinya dapat dihindari

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Op.Cit., h. 282.

tindakan yang diambil justru melebihi kewajaran atau kesetimpalan yang menjadi dasar pembenaran bagi dilakukannya tindakan itu sendiri. Apabila tujuan sudah tercapai, proporsionalitas tindakan dianggap sudah terpenuhi sehingga tidak perlu lagi diteruskan. Jika diteruskan, tindakan seterusnya itu tidak dapat disebut sebagai tindakan yang proporsional lagi.

Perpu dapat dibedakan dalam dua (2) jenis, yaitu Perpu dalam keadaan normal, dan Perpu dalam keadaan darurat, kritis atau bahaya.¹⁵ Polemik yang terjadi selama ini soal Perpu, lebih disebabkan kepada pemahaman yang terbatas soal Perpu. Selama ini penilaian yang terjadi, lebih kepada penilaian subjektif dari Presiden untuk menentukan kriteria hal ikhwal kegentingan yang memaksa, sehingga penilaiannya tergantung pada kehendak Presiden.¹⁶

Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa harus dibuat aturan yang tegas soal keadaan darurat dimana Perpu bisa dikeluarkan dengan sebelumnya mendeklarasikan keadaan darurat. Keadaan darurat itu harus diumumkan secara sah. Misalnya dengan deklarasi keadaan darurat. Pejabat yang berwenang mengeluarkan deklarasi itu hanyalah Presiden. Setelah deklarasi ini bisa diterima oleh rakyat dan disahkan, barulah Perpu diterbitkan. Berbeda dengan aturan Perpu dalam keadaan normal, bukan darurat atau bahaya. Dalam keadaan normal dan tidak ada deklarasi keadaan darurat, Perpu harusnya dikeluarkan hanya untuk tujuan melancarkan peraturan yang sudah ada.¹⁷

Di samping itu, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan MK No.

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Penerbitan Perpu Akan Dikontrol*, dalam <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4b7bb8eba552c/penerbitan-perpu-akan-dikontrol>, diakses, 26 Maret 2010 pukul 22.20 wib.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

138/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Perpu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, memberikan penafsiran terhadap “kegentingan yang memaksa” sebagaimana ditentukan menurut Pasal 22 ayat (1) UUD 1945.

Presiden dalam menetapkan Perpu diperlukan apabila:

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 ada Undang-Undang tetapi tidak memadai;
3. kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan;¹⁸

MK berpendapat tiga (3) syarat di atas adalah syarat adanya kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian pengertian kegentingan yang memaksa tidak dimaknai sebatas hanya adanya keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945. Keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945 dapat menyebabkan proses pembentukan Undang-Undang secara biasa atau normal tidak dapat dilaksanakan, namun keadaan bahaya bukanlah satu-satunya keadaan yang menyebabkan timbulnya kegentingan

memaksa sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD 1945.¹⁹

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 di tangan anggota, yang artinya untuk memutuskan sesuatu hal harus melalui rapat-rapat DPR sehingga kalau harus menunggu keputusan DPR kebutuhan hukum secara cepat mungkin tidak dapat terpenuhi.²⁰

b. Pengajuan Perpu Pada Sidang DPR

Presiden harus mengajukan Perpu tersebut pada sidang Dewan Perwakilan Rakyat berikutnya. Menurut Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 menentukan, “*Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut*”; dan ayat (3) menentukan, “*Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut*”.

Ketentuan Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 mempunyai dua fungsi, *Pertama*, sebagai pembatasan waktu berlaku Perpu, yaitu paling lama sampai masa persidangan

¹⁸ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Perpu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

Dewan Perwakilan Rakyat berikutnya; *Kedua*, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diubah statusnya menjadi Undang-Undang jika disetujui DPR atau dicabut apabila tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.²¹

Secara gramatikal, frasa “*Peraturan pemerintah itu*” dalam Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 menunjukkan bahwa apa yang disebut dalam praktek sebagai Perpu adalah sebuah Peraturan Pemerintah. Dengan demikian, dalam sistem UUD 1945 ada dua macam Peraturan Pemerintah yaitu Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan Undang-Undang menurut ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, dan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang menurut Pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang menurut Pasal 22 UUD 1945 dikenal dalam praktek ketatanegaraan (konvensi) dengan nama *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang* atau Perpu.²²

Pada frasa “*harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*” dalam Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 secara gramatikal mengandung dua pengertian:

- a. Dewan Perwakilan Rakyat harus memberikan persetujuan, artinya DPR tidak mempunyai hak menolak Perpu;
- b. Pemerintah wajib mengajukan Perpu kepada DPR paling lambat dalam masa persidangan berikutnya, sehingga DPR dapat pula tidak menyetujui Perpu yang diajukan kepadanya. Artinya DPR dapat menolak menyetujui Perpu tersebut,

sebagaimana yang ditentukan Pasal 22 ayat (3) UUD 1945.²³

Ketentuan Pasal 22 ayat (3) menegaskan “*Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.*” Secara gramatikal, frasa, “*Jika tidak mendapat persetujuan*” menunjukkan bahwa DPR dapat menolak Perpu yang diajukan Pemerintah tersebut. Apabila ditolak, maka Perpu harus dicabut.²⁴ Apabila Perpu yang diajukan pada sidang Dewan Perwakilan Rakyat dan ternyata Perpu itu tidak mendapatkan persetujuan DPR, maka semestinya dengan tegas seketika itu pula secara hukum Perpu tidak berlaku lagi. Alasannya ialah dengan tidak berlakunya Perpu secara hukum pada saat Perpu ditolak Dewan Perwakilan Rakyat dapat dipandang sebagai bentuk perimbangan kekuasaan (*checks and balances*).

Perpu harus diajukan ke DPR pada sidang berikutnya sesuai dengan Pasal 22 ayat (2) UUD 1945. Pengajuan Perpu dilakukan dalam bentuk RUU tentang Penetapan Perpu menjadi Undang-Undang,²⁵ dan apabila Perpu mendapat persetujuan DPR dalam rapat Paripurna maka Perpu tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang. Dalam hal Perpu tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Perpu tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku.²⁶ Pencabutan atas Perpu dan dinyatakan tidak berlaku, DPR atau Presiden mengajukan RUU tentang Pencabutan Perpu.²⁷ Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mengatur segala akibat hukum dari pencabutan

²¹ Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH UII Press, 2005, h. 50. Bandingkan dengan A. Hamid S. Attamimi, “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-IV”, *Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia, 1990, h. 220.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.* h. 50-51.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Pasal 52 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²⁶ Pasal 52 ayat (3), (4) dan (5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²⁷ Pasal 52 ayat (6) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.²⁸ Selanjutnya, RUU tentang Pencabutan Perpu ditetapkan menjadi Undang-Undang tentang Pencabutan Perpu.²⁹

Secara hukum, Perpu harus dianggap tidak memiliki kekuatan mengikat lagi dengan serta merta pada saat Perpu ditolak oleh DPR.³⁰ Hal lainnya, agar prinsip konstitusionalisme terjaga dan ditegakkan dengan tidak berlakunya Perpu itu. Dengan demikian, Presiden tidak lagi menggunakan instrumen Perpu sebagai jalan untuk mempertahankan dan memperluas kekuasaannya. Jika memberikan peluang kepada Presiden untuk tetap memperlakukan Perpu, meskipun Perpu itu ditolak DPR, dan Presiden diberi waktu untuk mencabut Perpu itu, maka akan memungkinkan pula penggunaan Perpu itu digunakan sebagai langkah Presiden untuk melakukan perbuatan sewenang-wenang.

c. Penetapan Perpu dalam Praktik Ketatanegaraan

Kriteria atau tolak ukur yang menjadi landasan untuk menentukan “hal ikhwal kegentingan yang memaksa” sebagaimana yang dikemukakan oleh Pandangan Ahli dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009. Adapun maksud melakukan pembedaan materi Perpu adalah dalam rangka mengidentifikasi perlunya pembatasan terhadap materi yang diatur oleh sebuah Perpu.

Di bawah ini ditampilkan Tabel yang menunjukkan alasan kegentingan yang memaksa dalam Konsiderans Perpu dan pembedaan materi muatan Perpu.

²⁸ Pasal 52 ayat (7) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

²⁹ Pasal 52 ayat (8) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang, Op.Cit.*, h. 88.

Tabel 1
Alasan Kegentingan Memaksa Dalam Penetapan Perpu (Periode 1999-2013)

No.	Perpu	Alasan Kegentingan Memaksa		Bidang Materi	
		Ada	Tidak Ada	HTN	HAN
1	Perpu No. 1 Tahun 1999 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia	-	✓	✓	-
2	Perpu No. 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas	✓	-	-	✓
3	Perpu No. 2 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang	✓	-	-	✓
4	Perpu No. 3 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU No.11 Tahun 1998 tentang Perubahan Berlakunya UU No.25 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan	✓	-	-	✓
5	Perpu No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme	✓	-	-	-
6	Perpu No. 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Perpu No.1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali Tanggal 12 Oktober 2002	✓	-	-	-
7	Perpu No. 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan	✓	-	-	✓

8	Perpu No. 2 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD	-	✓	✓	-
9	Perpu No. 1 Tahun 2005 tentang Penangguhan Mulai Berlakunya UU No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial	✓	-	-	✓
10	Perpu No. 2 Tahun 2005 tentang Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara	✓	-	-	✓
11	Perpu No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	-	✓	✓	-
12	Perpu No. 1 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD	-	✓	✓	-
13	Perpu No. 2 Tahun 2006 tentang Penangguhan Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Pengadilan Perikanan Sebagaimana Dimaksud Dalam Pasal 71 ayat (5)	-	✓	✓	-

	UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan				
14	Perpu No. 1 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas UU No. 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang	✓	-	-	✓
15	Perpu No. 2 Tahun 2007 tentang Penanganan Permasalahan Hukum Dalam Rangka Pelaksanaan dan Rekonstruksi dan Kehidupan Masyarakat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara	✓	-	-	✓
16	Perpu No. 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua	-	✓	✓	-
17	Perpu No. 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia	-	✓	✓	-
18	Perpu No. 3 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan	-	✓	-	✓
19	Perpu No. 4 Tahun 2008 tentang Jaringan Pengaman Sistem Keuangan	-	✓	-	✓
20	Perpu No. 5 Tahun 2008 tentang	-	✓	-	✓

	Perubahan Keempat Atas UU No. 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan				
21	Perpu No. 1 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD	-	✓	-	✓
22	Perpu No. 2 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji	-	✓	-	✓
23	Perpu No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian	-	✓	-	✓
24	Perpu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	-	✓	✓	-
25	Perpu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi	-	✓	✓	-

Sumber: Data diolah oleh Penulis

Data pada Tabel di atas, memperlihatkan bahwa sejak kurun waktu antara Tahun 1999 sampai dengan Tahun 2013 ada sebanyak 25 (dua puluh lima) Perpu yang ditetapkan oleh Presiden, dikelompokkan menjadi 2 (dua) bagian, sebagai berikut: *Pertama*, sebanyak 15 (lima belas) Perpu yang dapat dikategorikan sebagai Perpu yang tidak memenuhi syarat *hal ikhwal kegentingan*

yang memaksa menurut Pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Dari jumlah 15 (lima belas) Perpu tersebut diantaranya ada 9 (sembilan) Perpu yang mengandung materi hukum tata negara (*staatsrechtelijk*) dan 6 (enam) Perpu di bidang administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). *Kedua*, ada 10 (sepuluh) Perpu dapat memenuhi unsur kegentingan memaksa berdasarkan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, yaitu sebanyak 8 (delapan) Perpu di bidang administrasi negara (*administratiefrechtelijk*) dan hanya 2 (dua) Perpu yang berkaitan dengan hukum pidana.

Perpu yang ditetapkan Presiden pada kurun waktu Tahun 1999-2013 tidak memperhatikan unsur kegentingan yang memaksa sebagaimana yang dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, misalnya Perpu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Selain itu Perpu tersebut mengatur mengenai ketatanegaraan khususnya menyangkut ranah peradilan.

Penetapan Perpu seharusnya ada pembatasan dalam materi yang diaturnya agar tidak menimbulkan kediktatoran. Perpu dapat menjadi instrumen kediktatoran dalam penyelenggaraan negara. Untuk mencegah penyimpangan, Perpu semestinya hanya mengenai hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan (administrasi negara). Perpu semestinya tidak mengatur ketentuan bersifat ketatanegaraan dan hal-hal yang berkaitan dengan perlindungan dan jaminan hak-hak dasar rakyat.

Hal-hal yang bersifat ketatanegaraan, misalnya yang berkaitan dengan lembaga-lembaga negara, kewarganegaraan, teritorial negara, dan hak dasar rakyat tidak boleh diatur oleh Perpu.³¹

³¹ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, *Op.Cit.*, h. 153-154.

Pembatasan materi yang diatur dengan Perpu dimaksudkan agar Presiden dalam menggunakan haknya sesuai dengan maksud ketentuan Pasal 22 UUD 1945. Apabila Presiden tidak tepat menggunakan haknya secara proporsional maka kemungkinan suatu saat Presiden dapat bertindak secara diktator atau melakukan tindakan penyalahgunaan kekuasaan. Hal ini mengingatkan, bahwa Perpu sederajat dan memiliki kekuatan hukum yang sama dengan undang-undang. Meskipun hanya berlaku sementara, penetapan Perpu tanpa terlebih dahulu meminta persetujuan dengan DPR.

Hak konstitusional ini dapat memberi peluang kepada Presiden bertindak secara diktator atas nama konstitusi. Perpu dapat pula digunakan Presiden sebagai alat kekuasaan belaka untuk memperkuat dan memperluas kekuasaannya. Perpu dimungkinkan dapat membekukan dan membubarkan lembaga-lembaga negara. Apabila hal ini terjadi, maka tindakan Presiden sudah melanggar konstitusi.³²

Presiden dapat bertindak secara diktator karena mendapatkan legitimasi konstitusi atau dikenal dengan *constitutional dictatorship* seperti yang dikatakan oleh Clinton L. Rossiter.³³ Clinton L. Rossiter menyebutkan karakter *constitutional dictatorship* adalah Presiden dapat bertindak secara diktator karena diberi landasan konstitusional.³⁴ Clinton L. Rossiter juga mengatakan, “...it is obvious indeed that the transfer of legislative power from Parliament to Prime Minister or Congress to President is a highly unusual and even dictatorial method of

government”.³⁵ (...bahwa pengalihan kekuasaan legislatif dari Parlemen kepada Perdana Menteri atau Kongres kepada Presiden adalah sangat tidak biasa dan bahkan bentuk kediktatoran pemerintah.)

Bagir Manan menilai bahwa perlu dipertimbangkan untuk menghapus bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dari sistem peraturan perundang-undangan. Usul Bagir Manan ini berdasarkan pertimbangan, antara lain: *Pertama*, Perpu dapat digunakan oleh Presiden sebagai instrumen penyalahgunaan kekuasaan walaupun hanya untuk sementara. Melalui Perpu ini, dimungkinkan pelaksanaan pemerintahan secara kediktatoran; *Kedua*, dapat timbul berbagai implikasi hukum apabila kemudian Dewan Perwakilan Rakyat menolak menyetujui Perpu menjadi undang-undang. Penolakan DPR ini harus jelas, apakah penolakan Perpu oleh DPR bersifat “*van rechtswege nietig*” atau “*vernietigbaar*”.³⁶ Kalaupun Perpu tetap dipertahankan sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 22 UUD 1945, maka harus dengan persyaratan yang lebih terurai (rinci).³⁷

Pandangan terhadap pembatasan materi yang semestinya diatur dengan Perpu, tentu berseberangan dengan praktik ketatanegaraan dalam penetapan Perpu. Persoalan yang muncul secara akademis adalah berkenaan dengan apabila terjadi darurat ketatanegaraan, sementara penetapan Perpu hanya dibatasi pada bidang pemerintahan (*administratiefrechtelijk*) maka bentuk norma hukum apakah yang dapat digunakan oleh Presiden untuk mengatasi darurat ketatanegaraan itu?

Menurut hemat Penulis, ada beberapa hal yang dapat dikemukakan, sebagai berikut:

³² Chrisdianto Eko Purnomo, “Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden Dalam Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Berdasarkan UUD 1945”, *Disertasi*, Bandung: Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Padjadjaran, 2014, h. 288.

³³ Clinton L. Rossiter, *Constitutional Dictatorship, Crisis Government in the Modern Democracies*, Princeton: Princeton University Press, 1948, h.10-11.

³⁴ *Ibid.*, h.12.

³⁵ *Ibid.*, h. 8

³⁶ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Op. Cit., h. 216.

³⁷ *Ibid.*, h. 216-218.

Pertama, keadaan darurat yang bersifat ketatanegaraan tidak mesti diselesaikan dengan menggunakan Perpu sebagai jalan untuk membenarkan tindakan Presiden. Perpu merupakan produk produk pengaturan yang hanya bersifat pemerintahan. Sementara, darurat ketatanegaraan dapat ditempuh dengan mengeluarkan produk hukum yang melibatkan persetujuan bersama antara Presiden dengan DPR. Presiden tidak dapat menetapkan Perpu untuk mengatur secara berlawanan dengan Undang-Undang hal-hal yang berkenaan dengan pengaturan di bidang ketatanegaraan.

Kedua, menyitir pendapat Jimly Asshiddiqie yang menyatakan bahwa keadaan darurat yang bersifat internal pemerintahan dapat dijadikan alasan pokok untuk membenarkan ditetapkannya Perpu oleh Presiden.³⁸ Penetapan Perpu dapat dibenarkan sepanjang berkaitan dengan kepentingan internal pemerintahan yang memerlukan dukungan payung hukum setingkat undang-undang dalam keadaan genting dan mendesak, sementara undang-undang dimaksud tidak mungkin di bentuk dalam waktu cepat. Pengaturan yang berkenaan dengan tindakan pemerintahan (*administratiefrechtelijk*) dapat dijadikan dasar pembenaran penetapan Perpu oleh Presiden. Oleh karena itu dapat dibedakan materi pengaturan dengan undang-undang sebagai tindakan kenegaraan (*staatsrechtelijk*) dan sebagai tindakan pemerintahan (*administratiefrechtelijk*). Materi pengaturan dengan Perpu hanya sebagai tindakan pemerintahan (*administratiefrechtelijk*) dapat dipandang tepat.

Ketiga, karena Perpu hanya dapat mengatur tindakan pemerintahan (administrasi negara), maka Perpu sebagai *beleid* yang ditetapkan Presiden dalam *hal ikhwal kegentingan yang memaksa*. Perpu sebagai *beleid* (kebijakan) Presiden ini merupakan

peraturan darurat yang ditetapkan semata-mata berkaitan dengan usaha memecahkan dan melancarkan fungsi administrasi negara. Menurut Bagir Manan, *hal ikhwal kegentingan yang memaksa* harus menunjukkan ada krisis yang menimbulkan bahaya atau hambatan secara nyata terhadap kelancaran menjalankan fungsi pemerintahan.³⁹ Hambatan itu bersumber pada peraturan perundang-undangan yang ada atau karena suatu kekosongan hukum yang bersifat sangat mendesak dan harus dipecahkan dengan segera. Krisis itu memerlukan pengaturan segera pada tingkatan undang-undang.⁴⁰

2. Pengawasan DPR Terhadap Penetapan Perpu

Pada dasarnya sebelum memberi persetujuan atau tidak memberi persetujuan, DPR seharusnya menggunakan hak bertanya misalnya, yang pertama-tama harus dinilai oleh DPR adalah memeriksa apakah Perpu yang dikeluarkan Presiden tersebut sudah sesuai dengan persyaratan untuk ditetapkannya Perpu yaitu *hal ikhwal kegentingan yang memaksa* sesuai dengan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945? Perpu merupakan hak luar biasa yang diberikan konstitusi kepada Presiden, sehingga DPR dalam hal ini harus memberikan penilaian yang ketat terhadap dasar-dasar konstitusionalitas penetapan Perpu.

Hak kontrol atau pengawasan inilah yang semestinya dipergunakan DPR secara maksimal. Meskipun pada kenyataannya, pertimbangan-pertimbangan politik yang lebih dominan dalam pengambilan keputusan di DPR, terkait dengan begitu mudahnya DPR memberikan persetujuan terhadap penetapan Perpu menjadi Undang-Undang.⁴¹ Selain itu, ada pula

³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, h. 85.

³⁹ Lihat Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, *Op.Cit.*, h. 217.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Perpu Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme dan Perpu Nomor 2 Tahun 2002

Perpu yang nyata-nyata tidak mendapat persetujuan dan tidak nyata-nyata pula ditolak oleh DPR.⁴² Pengawasan DPR terhadap penetapan Perpu oleh Presiden dapat dinilai masih lemah.

Berikut ini tabel yang menunjukkan hubungan pengawasan DPR terhadap Presiden.

Tabel 2
Pengawasan DPR Terhadap Presiden
Terkait Dengan Persetujuan atau
Penolakan Perpu (Tahun 1999-2013)

No	No/Tahun (LN/TLN)	Tentang	Disahkan (Tgl-Bln-Th)	Keterangan
1	1 Tahun 1999 (191/3911)	Pengadilan Hak Asasi Manusia	8-10-1999	Dicabut: UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusi
2	1 Tahun 2000 (147/3996)	Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas	1-9-2000	Ditetapkan Menjadi UU: UU No. 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas menjadi UU

tentang Pemberlakuan Perpu Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali Tanggal 12 Oktober 2002. Kedua Perpu tersebut mulai berlaku pada tanggal 18 Oktober 2002 dan selanjutnya tanggal 4 April 2003 disahkan sebagai Undang-Undang RI Nomor 15 dan 16 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Kemudian Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan No. 13/PUU-I/2003 pada tanggal 22 Juli 2004 yang memberikan putusan untuk membatalkan ketentuan "pemberlakuan surut" dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 untuk kasus bom di Bali.

⁴² DPR tidak secara tegas untuk memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Perpu Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan. Perpu JPSK tersebut dipermasalahkan keabsahan hukumnya karena tidak secara nyata disetujui dan tidak nyata-nyata ditolak oleh DPR.

3	2 Tahun 2000 (148/3997)	Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang	1-9-2000	Ditetapkan Menjadi UU: UU No. 37 Th. 2000 tentang Penetapan Perpu No. 2 Th. 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang menjadi UU
4	3 Tahun 2000 (167/4004)	Perubahan Atas UU No. 11 Tahun 1998 tentang Perubahan Berlakunya UU No. 25 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan	25-9-2000	Mencabut: UU No. 13 Th. 2003 tentang Ketenagakerjaan Mengubah: Ps 199 UU No. 25 Th. 1997 tentang Ketenagakerjaan Menentukan Mulai Berlakunya UU No. 25 Th 1997 tentang Ketenagakerjaan, yaitu pada tanggal 1 Oktober 2002
5	1 Tahun 2002 (106/4232)	Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme	18-10-2002	Ditetapkan Menjadi UU: UU No. 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Perpu No. 1 Th. 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menjadi UU
6	2 Tahun 2002 (107/4233)	Pemberlakuan Perpu No. 1	18-10-2002	Ditetapkan Menjadi UU: UU No. 16

		Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindakan Pidana Terorisme Pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali tanggal 12 Oktober 2002		Tahun 2003 tentang Penetapan Perpu No. 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Perpu No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindakan Pidana Terorisme pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali tanggal 12 Oktober 2002 menjadi Undang-Undang			Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial		Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2005 tentang Penangguhan Mulai Berlakunya UU No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial menjadi UU		
7	1	Tahun 2004	Perubahan Atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan	2-4-2004	Ditetapkan Menjadi: UU No. 19 Th 2004 tentang Penetapan Perpu No. 1 Th 2004 tentang Perubahan atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan	10	2	Tahun 2005 (35/4492)	Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara	16-4-2005	Ditetapkan Menjadi: UU No. 10 Th. 2005 tentang Penetapan Perpu No. 2 Th 2005 tentang Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara menjadi UU
8	2	Tahun 2004	Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD		Ditetapkan Menjadi: UU No. 20 Th 2004 tentang Penetapan Perpu No. 2 Tahun 2004 tentang Perubahan UU No. 12 Th 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD	11	3	Tahun 2005 (38/4493)	Perubahan Atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	27-4-2005	Ditetapkan Menjadi: UU No. 8 Th. 2005 tentang Penetapan Perpu No. 3 Th. 2005 tentang Perubahan atas UU No. 32 Th 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi UU
9	1	Tahun 2005 (4/4468)	Penangguhan Mulai Berlakunya UU No. 2	19-1-2005	Ditetapkan Menjadi: UU No. 2 Th. 2005 tentang						
	12	1	Tahun						Perubahan	7-3-2006	Ditetapkan

2006	Kedua Atas UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD		menjadi: UU No. 10 Tahun 2006 tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Menjadi UU	152 Tahun 2007	Penanganan Permasalahan dalam Rangka Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara	05-09-2007	Ditetapkan menjadi UU No. 48 Tahun 2007 tentang Penetapan Perpu No. 2 Tahun 2007 tentang Penanganan Permasalahan dalam Pelaksanaan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara Menjadi UU
132 Tahun 2006	Penangguhan Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Pengadilan Perikanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (5) UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan	02-10-2006	-				Ditetapkan menjadi UU No. 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua
141 Tahun 2007	Perubahan Atas UU No. 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi UU	04-06-2007	Ditetapkan dengan UU No. 44 Tahun 2007 tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas UU No. 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi UU	161 Tahun 2008 (57/4842)	Perubahan Atas UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua	16-04-2008	Ditetapkan menjadi UU No. 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua Menjadi UU
				172 Tahun 2008 (142/4901)	Perubahan Kedua Atas UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia	13-10-2008	Ditetapkan menjadi UU No. 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Perpu No. 2 Tahun 2008

				tentang Perubahan Kedua atas UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia menjadi Undang-Undang			DPR, DPD, dan DPRD		tentang Perubahan atas UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD menjadi UU
183	Tahun 2008 (143/4902)	Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan	13-10-2008	Ditetapkan menjadi UU No. 7 Tahun 2009 tentang Penetapan Perpu No. 3 Th. 2008 tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan Menjadi UU	222	Tahun 2009 (110/5036)	Perubahan Atas UU No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji	17-07-2009	Ditetapkan menjadi UU No. 34 Tahun 2009 tentang Penetapan Perpu No. 2 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Menjadi UU
194	Tahun 2008 (149/4907)	Perubahan Atas UU No. 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan	15-10-2008	-	233	Tahun 2009 (111/5037)	Perubahan Atas UU No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian	17-07-2009	Ditetapkan menjadi UU No. 37 Tahun 2009 tentang Penetapan Perpu No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian Menjadi UU
205	Tahun 2008 (211/4953)	Perubahan Atas UU No. 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan	31-12-2008	Ditetapkan menjadi UU No. 16 Tahun 2009 tentang Penetapan Perpu No. 5 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas UU No. 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan Menjadi UU	244	Tahun 2009 (132/5051)	Perubahan Atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	22-09-2009	Dicabut dengan: UU No. 3 Tahun 2010 tentang Pencabutan Perpu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak
211	Tahun 2009 (41/4986)	Perubahan Atas UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota	26-2-2009	Ditetapkan menjadi UU No. 17 Tahun 2009 tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2009					

				Pidana Korupsi
25	1 Tahun 2013 (167/5456)	Perubahan Kedua Atas Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi	17-10- 2013	Ditetapkan menjadi UU No.4 Tahun 2014 tentang Penetapan Perpu No.1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas UU No.24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Menjadi UU

Sumber: Diolah Penulis dari Berbagai Sumber⁴³

Tabel di atas memperlihatkan bahwa sebagian besar Perpu yang diajukan untuk mendapatkan persetujuan sesuai dengan Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 disetujui oleh DPR dan untuk selanjutnya ditetapkan dengan Undang-Undang. Perpu yang ditetapkan antara Tahun 1999 sampai dengan Tahun 2013 sebagiannya menunjukkan bahwa penetapan Perpu tersebut kurang memperhatikan syarat *hal ikhwal kegentingan yang memaksa*. DPR terkesan lebih mempertimbangkan secara politik daripada persoalan hukum dalam memberikan persetujuan terhadap Perpu yang diajukan Presiden. DPR seharusnya menilai secara obyektif syarat-syarat penetapan Perpu yaitu syarat *hal ikhwal kegentingan yang memaksa*. Apabila syarat ini tidak terpenuhi, maka seharusnya DPR menyatakan penolakan atau tidak menyetujui Perpu tersebut. Hal ini penting, agar Presiden tidak menggunakan Perpu sebagai alat kekuasaan belaka atau menggunakan Perpu untuk memperkuat dan memperluas kekuasaan Presiden. Perpu yang tidak memenuhi syarat *hal*

ikhwal kegentingan yang memaksa seharusnya dinyatakan batal demi hukum karena Perpu ditetapkan tanpa dasar kewenangan, melanggar asas legalitas.⁴⁴

Pada sisi lain, nampaknya Presiden ingin mengambil jalan pintas dengan tidak berlama-lama membahas suatu Rancangan Undang-Undang dengan DPR melalui mekanisme Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945. Presiden lebih memilih menggunakan hak yang dimilikinya untuk menetapkan Perpu yang sederajat dan memiliki kekuatan hukum yang sama dengan Undang-Undang. Dalam pandangan Presiden, hak itu dipergunakan terlebih dahulu untuk mengatasi keadaan yang menurut Presiden merupakan *hal ikhwal kegentingan yang memaksa* sebagaimana menurut Pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Apabila ditelaah lebih lanjut, penetapan Perpu seharusnya merupakan objek pengawasan yang ketat oleh DPR untuk menguji kesahihan kegentingan yang memaksa tersebut.

Materi muatan Perpu dapat menjadi objek pengawasan yang ketat oleh DPR. DPR seharusnya mengawasi penetapan dan pelaksanaan Perpu yang berkenaan dengan materi muatan Perpu yang menyimpang dari konsep pemerintahan yang berdasar konstitusi. Perpu hanya mengatur penyelenggaraan pemerintahan atau di bidang administrasi negara dalam rangka memperlancar fungsi pemerintahan. Dari segi waktu berlakunya Perpu, masa berlakunya adalah sementara, karena Perpu harus diajukan ke persidangan DPR berikutnya, setelah Perpu ditetapkan Presiden. UUD 1945 sebagai perwujudan faham konstitusionalisme bertolak dari asas pembatasan, baik berkenaan dengan pembatasan wewenang maupun pembatasan waktu.

⁴³ www.mahkamah.konstitusi.go.id,
www.kemenkumham.go.id, www.setneg.go.id, diakses pada
Januari-April 2014.

⁴⁴ Chrisdianto Eko Purnomo, *Op.Cit.*, h. 307.

Dalam rangka membatasi penggunaan Perpu sehingga dapat mencegah tindakan yang tidak konstitusional, maka sangat diperlukan pengawasan yang ketat dari DPR. Penguatan DPR dalam pengawasan Perpu sangat penting dalam rangka memberikan porsi kekuasaan yang seimbang antara Presiden dan DPR sehingga tercipta suatu mekanisme *checks and balances*.⁴⁵

Dari uraian di atas, DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap penetapan dan pelaksanaan Perpu harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

Pertama, Perpu harus diajukan dalam persidangan DPR berikutnya diartikan bahwa apabila Perpu dikeluarkan Presiden pada masa sidang pertama DPR, maka Presiden harus mengajukan Perpu tersebut pada sidang kedua DPR. Mengingat keberlakuan Perpu ini hanya bersifat sementara, yaitu maksimal harus diajukan pada persidangan DPR yang berikutnya dan jika Perpu tidak mendapat persetujuan DPR, maka Perpu harus dicabut oleh Presiden;

Kedua, Perpu yang diajukan pada persidangan DPR, yang harus dinilai pertama-tama oleh DPR yaitu dasar kewenangan Presiden menetapkan Perpu, apakah sudah memenuhi persyaratan adanya *hal ikhwal kegentingan yang memaksa* sebagaimana yang dimaksud menurut Pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Setelah itu barulah DPR memeriksa Perpu tersebut baik dasar yuridis, sosiologis maupun filosofisnya. Demikian pula, penetapan Perpu harus sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik;

Ketiga, Perpu yang dapat dikeluarkan Presiden adalah Perpu yang ditetapkan pada saat DPR sedang tidak bersidang atau *reses*. Hal ini penting untuk

menjaga bahwa Perpu tersebut tetap dalam pengawasan DPR, baik pada saat penetapan maupun pelaksanaannya;

Keempat, Perpu harus memuat pengaturan di bidang penyelenggaraan pemerintahan atau administrasi negara dalam rangka melancarkan dan menyelesaikan persoalan pemerintahan. Dalam hal Perpu yang memuat ketentuan ketatanegaraan, hak asasi manusia atau ketentuan pidana maka seharusnya Perpu yang demikian ditolak oleh DPR;

Kelima, Semestinya ketika Perpu tidak mendapat persetujuan DPR atau ditolak DPR, maka pada saat itu pula Perpu dapat dinyatakan batal demi hukum. Perihal ini harus tegas, untuk menghindari bahwa Perpu yang tidak mendapat persetujuan tersebut ternyata belum dicabut Presiden dan masih diberlakukan. Hal yang memungkinkan untuk menuangkan ketentuan tersebut adalah dalam bentuk undang-undang, misalnya DPR mengajukan RUU atau amandemen UU yang ada dan selanjutnya dapat diberlakukan melalui Undang-Undang tersebut. Atau dapat pula mengembangkan konvensi ketatanegaraan berkenaan dengan Perpu yang tidak mendapat persetujuan DPR untuk selanjutnya Perpu itu seketika dinyatakan batal demi hukum.

C. SIMPULAN

Pembatasan konstitusional kekuasaan Presiden dalam menetapkan Perpu sangat diperlukan agar dapat mencegah tindakan penyalahgunaan kekuasaan. Pembatasan ini meliputi, antara lain: *Pertama*, Pembatasan pengaturan Perpu yang terdapat dalam Pasal 22 UUD 1945 yaitu hanya mengatur materi pemerintahan (*administratiefrechtelijk*). Pembatasan ini dilakukan dengan pemaknaan secara tepat perihal *kegentingan yang memaksa* menurut Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 dan pemaknaan pengajuan Perpu pada persidangan DPR berikutnya untuk

⁴⁵ *Ibid.*, h. 310.

mendapatkan persetujuan atau tidak mendapat persetujuan menurut Pasal 22 ayat (2) dan (3) UUD 1945. *Kedua*, DPR dalam melakukan fungsi pengawasan terhadap penetapan dan pelaksanaan Perpu, yaitu menilai secara objektif syarat penetapan Perpu, yaitu adanya *hal ikhwal kegentingan yang memaksa*.

Pembatasan konstitusional kekuasaan Presiden dalam menetapkan Perpu dapat ditempuh dengan melakukan amandemen Pasal 22 UUD 1945, yaitu *Pertama*, Ketentuan mengenai syarat hal ikhwal kegentingan yang memaksa harus dirinci kriteria atau ruang lingkupnya; *Kedua*, pengajuan Perpu pada persidangan DPR yang berikutnya dipertegas dengan ketentuan harus serta merta begitu Perpu tidak mendapatkan persetujuan dari DPR, maka seketika itu pula Perpu dinyatakan batal demi hukum. Dalam perubahan Pasal 22 UUD 1945 dapat pula mengatur mengenai batas waktu penerapan Perpu.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-IV", *Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia, 1990
- Bagir Manan, "Peraturan Pemerintah Sebagai Pengganti Undang-Undang", *Majalah Varia Peradilan*, Edisi Tahun XXV, Nomor 295, 2010
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta:Ind-Hill.Co., 1992
- , *DPR, DPD dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH UII Press, 2005
- , *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2006
- , *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: FH UII Press, Cet. Ke-3, Edisi Revisi, 2006
- , *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, Cet. Ke-2, 2004
- Chrisdianto Eko Purnomo, "Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden Dalam Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Berdasarkan UUD 1945", *Disertasi*, Bandung: Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Padjadjaran, 2014
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007
- , *Penerbitan Perpu Akan Dikontrol*, dalam <http://www.hukumonline.com/berita/baca/1t4b7bb8eba552c/penerbitan-perpu-akan-dikontrol>, diakses, 26 Maret 2010 pukul 22.20 wib.
- , *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Perpu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- Rossiter, Clinton L., *Constitutional Dictatorship, Crisis Government in the Modern Democracies*, Princeton: Princeton University Press, 1948

Yusril Ihza Mahendra, *Perpu MK Kehilangan Makna*, dalam <http://indonesiarayanews.com/read/2013/10/18/85708/yusril-nilai-perpu-mk-kehilangan-makna-#ixzz2jHb4j4UN> di akses pada tanggal 28 Oktober 2013 Pukul. 08.00 Wib.