

Rekonstruksi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang (PERPPU) Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia

Lutfil Ansori ✉

Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya

✉ fil.ansori@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.55292/9wn3gh67>

Abstrak

Keberadaan Perppu dalam sistem perundang-undangan cukup problematik. Perppu dibutuhkan dalam penyelenggaraan negara manakala negara dalam keadaan genting, namun Perppu menjadi produk hukum yang rentan disalahgunakan. Kondisi ini menegaskan kebutuhan untuk merekonstruksi Perppu sebagai upaya menata sistem hukum perundang-undangan di Indonesia. Fokus permasalahan yang dikaji dalam tulisan ini adalah pertama, problematika Perppu dalam sistem perundang-undangan; dan kedua, konstruksi hukum Perppu dalam sistem perundang-undangan di Indonesia agar keberadaan Perppu tidak disalahgunakan oleh presiden dan sesuai dengan prinsip demokrasi. Metode yang digunakan adalah metode deskriptif analisis dengan tiga pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa, terdapat problematika



@ 2024 [Proceeding APHTN-HAN](#), All rights reserved.

This is an open-access article distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](#).

fundamental Perppu dalam sistem perundang-undangan, berupa ambiguitas kedudukan Perppu, pengaturan materi muatan Perppu, mekanisme pengujian Perppu yang belum memberikan kepastian perlindungan hak konstitusional warga negara, dan keterbatasan mekanisme kontrol DPR terhadap Perppu. Pengaturan Perppu yang tidak komprehensif menjadikan Perppu rentan disalahgunakan oleh presiden. Rekonstruksi Perppu diharapkan menjadi jalan keluar atas berbagai persoalan Perppu dalam praktik ketatanegaraan Indonesia. Konstruksi hukum Perppu harus diarahkan untuk dapat menjaga keseimbangan kekuasaan presiden dan DPR dalam praktik Perppu dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, dan mempertegas perbedaan kedudukan Perppu sebagai peraturan darurat dan peraturan normal, serta memperkuat peran lembaga yudikatif untuk memberikan perlindungan hak konstitusional warga negara dari pemberlakuan Perppu.

Kata Kunci

rekonstruksi, Perppu, sistem perundang-undangan.

I. Pendahuluan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) diatur secara tegas dalam UUD 1945. Pasal 22 UUD 1945 menyatakan bahwa, dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Pengaturan ini menunjukkan penetapan Perppu bertalian erat dengan

keadaan genting negara. Artinya, keberadaan Perppu dimaksudkan oleh konstitusi sebagai jalan keluar darurat atau jalan keluar terakhir manakala negara dalam keadaan kegentingan yang memaksa, seperti keadaan darurat, kebuntuan hukum, atau kekosongan hukum terhadap keadaan mendesak yang membutuhkan penanganan cepat menggunakan undang-undang.¹

Berbeda dengan undang-undang, Perppu sebagai produk hukum luar biasa penetapannya tidak boleh didasarkan atas kebutuhan rutin. Robert S. Rankin mengingatkan, penggunaan *emergency power* tidak boleh melebihi batas karena akan merusak prinsip demokrasi dan konstitusionalisme.² Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti memandang Perppu sebagai "*the necessary evil*," yakni sesuatu yang semestinya di jauhi, tetapi terpaksa ditempuh sebagai upaya membentuk hukum yang tidak semestinya (*abnormale rechtsvorming*),³ karena ada keadaan yang mengharuskan.

Praktik penetapan Perppu menunjukkan ada anomali, bahkan mengarah pada penyimpangan dan penyalahgunaan. Perppu dianggap sebagai peraturan biasa dalam sistem hukum perundang-undangan, sehingga berbagai masalah yang muncul kerap kali berakhir dengan solusi penerbitan Perppu meskipun tidak ada keadaan genting yang memaksa.

¹ Perppu dimaksudkan untuk mengisi kekosongan hukum terhadap keadaan mendesak ditegaskan dalam putusan Mahkamah Konstitusi, yakni Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009, tanggal 8 Februari 2010.

² George G. Slater, "The National Emergencies Act of 1976-End of Emergency Government?", *IUSTITIA* 4, no. 2 (1977): h.5.

³ Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, "Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum," *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 2 (2017): h.238, <https://doi.org/10.22304/pjih.v4n2.a1>

Penerbitan Perppu Kebiri,⁴ Perppu Ormas,⁵ dan Perppu Cipta Kerja⁶ di era Presiden Joko Widodo menjadi bukti gambaran kondisi di atas.

Keberadaan Perppu pada akhirnya sangat digantungkan kepada subjektifitas presiden. Terlebih, tidak ada pengaturan batasan kekuasaan presiden menetapkan Perppu. Akibatnya, dapat lahir banyak Perppu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Situasi ini tentu sangat berbahaya bagi demokrasi, karena Perppu akan sangat mudah menjadi alat kekuasaan presiden. Pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), Presiden gemar sekali

⁴ Perppu No. 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Perppu ini dinilai banyak pihak tidak memenuhi aspek kegentingan yang memaksa karena tidak ada kebutuhan mendesak yang mengharuskan presiden untuk menerbitkan Perppu. Apabila dikehendaki ada pemberatan hukuman berupa hukuman kebiri terhadap pelaku kekerasan seksual terhadap anak, DPR masih punya cukup waktu dan kesempatan untuk melakukan perubahan Undang-Undang Perlindungan Anak melalui prosedur biasa.

⁵ Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Perppu ini dianggap tidak memenuhi syarat ihwal kegentingan yang memaksa karena secara faktual tidak ada kekosongan hukum yang nyata. Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan secara tegas telah mengakomodasi aturan penerapan sanksi bagi Ormas, termasuk prosedur pembubaran. Bahkan, DPR juga punya cukup waktu untuk melakukan perubahan Undang-Undang Ormas dengan prosedur biasa. Perppu ini terbit lebih didasarkan pada sikap politik presiden dalam merespon isu Ormas yang dianggap bertentangan dengan Pancasila.

⁶ Perppu No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Perppu ini sebagai contoh nyata penyimpangan penggunaan Perppu, di mana Perppu digunakan untuk menggugurkan amanat putusan Mahkamah Konstitusi.

menerbitkan Perppu dengan dalih Perppu adalah hak subjektif presiden.⁷ Tercatat selama kurun waktu 10 tahun (2004-2014), Presiden SBY mengeluarkan 19 Perppu, di mana 16 Perppu diantaranya ditetapkan pada periode pertama pemerintahan (2004-2009).

Praktik penetapan Perppu di atas memberi gambaran bahwa Perppu tidak lagi dijadikan sebagai jalan keluar darurat (*escape clause*). Penerbitan Perppu menjadi lebih bergantung pada sikap politik presiden dalam merespon persoalan bangsa dan negara, dan mengabaikan esensi syarat konstitusional ihwal kegentingan yang memaksa. Pada sisi lain, pengaturan Perppu tidak cukup komprehensif dalam hukum perundang-undangan di Indonesia. Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan⁸ hanya mengatur ulang apa yang ditegaskan dalam konstitusi dan hal-hal teknis berkenaan penyusunan Perppu. Longgarnya pengaturan Perppu tersebut menjadi problematika tersendiri dalam praktik ketatanegaraan dan menjadikan Perppu mudah disalahgunakan oleh presiden.

Harun Al Rasyid pada saat pembahasan Amandemen UUD 1945 pernah mengusulkan untuk menghapus Perppu dari sistem hukum Indonesia. Perppu dianggap produk hukum peninggalan penjajah karena memberikan wewenang kepada presiden untuk mencabut undang-undang yang

⁷ Pandangan Presiden SBY tersebut dipicu oleh putusan Mahkamah Konstitusi, yakni Putusan No. 003/PUU-III/2005 yang menyatakan hal ihwal kegentingan yang memaksa merupakan penilaian subjektif presiden, dan objektivitasnya akan dinilai oleh DPR.

⁸ Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah terakhir kali dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

dilahirkan oleh lembaga legislatif.⁹ Pengaturan Perppu saat ini memang memberikan ruang kepada Presiden untuk dapat mencabut undang-undang yang tidak dikehendaki dengan menggunakan Perppu.¹⁰

Uraian di atas memperlihatkan sisi delematik Perppu. Pada satu sisi Perppu dibutuhkan manakala negara dalam keadaan genting, dan pada sisi lain keberadaan Perppu rentan disalahgunakan. Kondisi ini menegaskan kebutuhan untuk merekonstruksi Perppu sebagai upaya menata sistem hukum perundang-undangan di Indonesia agar keberadaan Perppu tidak disalahgunakan dan sejalan dengan prinsip demokrasi dan konstitusionalisme.

Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, masalah yang akan dikaji dalam tulisan ini adalah sebagai berikut:

- 1) Apa problematika Perppu dalam sistem perundang-undangan?
- 2) Bagaimana konstruksi hukum Perppu dalam sistem perundang-undangan di Indonesia agar keberadaan Perppu tidak disalahgunakan oleh presiden dan sesuai dengan prinsip demokrasi?

⁹ Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan*, Jilid 2, Edisi Revisi (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), h.794.

¹⁰ Sebagai contoh adalah Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mencabut dan mengganti Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang baru saja disahkan oleh DPR. Kehadiran Perppu ini membuat Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 hanya berlaku satu hari.

II. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan metode deskriptif analisis. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan konseptual. Bahan-bahan hukum diperoleh dari studi kepustakaan dan dianalisis secara kualitatif, dengan cara menginterpretasikan, menguraikan, dan menyusun secara sistematis-logis sesuai dengan tujuan penelitian.

III. Pembahasan

Problematika Perppu dalam Sistem Perundang-Undangan

Perppu merupakan produk hukum yang unik. Perppu dibentuk oleh presiden tanpa keterlibatan DPR, tetapi memiliki daya laku dan materi pengaturan sama dengan undang-undang. Posisi demikian menjadikan Perppu sebagai instrumen hukum strategis bagi presiden, sekaligus rentan disalahgunakan. Keberadaan Perppu dalam sistem perundang-undangan sempat dibahas dalam rapat Badan Pekerja MPR Panitia Ad Hoc III pada Sidang Umum MPR Tahun 1999 saat pembahasan Amandemen UUD 1945. Hal-hal yang dipersoalkan antara lain: ¹¹ (i) apakah Perppu tetap ada atau dihapuskan dalam sistem hukum nasional; (ii) apakah kewenangan pembentukan Perppu akan ikut dialihkan kepada DPR ataukah tetap pada presiden; (iii) kekaburan atau

¹¹ Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif*, h.793-794, 871-872, 912-923.

ketidakjelasan makna kegentingan yang memaksa; dan (iv) kekhawatiran Perppu disalahgunakan oleh presiden. Pada akhirnya, MPR berpandangan bahwa Perppu tetap dibutuhkan dalam sistem hukum nasional dan kewenangan pembentukan Perppu tetap diserahkan kepada presiden, sehingga pengaturan mengenai Perppu dalam UUD 1945 tetap dipertahankan.

Menilik pengaturan Perppu dalam hukum perundang-undangan, tampak ada problematika dari sisi legislasi. Pertama, berkaitan dengan materi muatan Perppu. Perppu seringkali digunakan untuk mengatur hal-hal yang seharusnya hanya boleh diatur melalui legislasi demokratis, yakni legislasi yang melibatkan lembaga perwakilan rakyat. Padahal Perppu bukanlah produk hukum dari proses legislasi demokratis. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur bahwa materi muatan Perppu sama dengan materi muatan undang-undang.¹² Ketentuan ini memberikan keleluasaan kepada presiden untuk mengatur segala bidang dengan Perppu. Presiden dapat mengatur materi pidana, lembaga negara, bahkan hak asasi manusia.

Salah satu contoh Perppu yang mengatur bidang pidana adalah Perppu No. 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Perppu ini memberikan pemberatan hukuman bagi pelaku kekerasan seksual terhadap anak berupa hukuman kebiri kimia. Hukuman kebiri kimia dapat

¹² Pasal 11 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana terakhir kali diubah dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

menghilangkan libido atau hasrat seksual seseorang,¹³ bahkan menghilangkan kemampuan untuk mempunyai keturunan. Hukuman ini secara nyata telah melanggar hak asasi manusia,¹⁴ karena itu pengaturannya semestinya diatur oleh undang-undang melalui proses legislasi di parlemen, bukan dinormakan melalui Perppu. Adapun Perppu yang mengatur bidang kekuasaan kehakiman adalah Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Perppu ini dianggap oleh berbagai kalangan masyarakat bertentangan dengan konstitusi karena presiden mereduksi kewenangan lembaga negara yang telah diatur secara limitatif dalam UUD 1945, yakni kewenangan konstitusional Mahkamah Agung, DPR, dan presiden dalam mengajukan calon hakim konstitusi.¹⁵ Kasus tersebut membuktikan bahwa tanpa pembatasan bidang materi, penetapan Perppu oleh presiden berpotensi menjadi alat politik untuk melakukan intervensi dan campur tangan kepada lembaga negara lain, dan bahkan berpotensi menimbulkan kediktatoran.

Persoalan kedua adalah berkaitan keterbatasan mekanisme kontrol DPR terhadap penetapan Perppu. Pasal 52

¹³ Hery Chariansyah, "Pelaksanaan Hukuman Kebiri Kimia Terhadap Pelaku Kejahatan Seksual pada Anak sebagai Pembaharuan Hukum Perlindungan Anak," *Begawan Abioso* 14, no. 1 (2023): h.29, <https://doi.org/10.37893/abioso.v14i1.479>

¹⁴ Andree Washington Hasiholan, Hendri Jayadi, dan Gilbert Hansein, "Penerapan Pidana Tambahan Kebiri Kimia bagi Pelaku Kekerasan Seksual terhadap Anak Bila Ditinjau dari Tujuan Pemidanaan dan Hak Asasi Manusia (HAM)," *Honeste Vivere Journal* 32, no. 2 (2022): h.128, <https://doi.org/10.55809/hv.v32i2.144>

¹⁵ Pada akhirnya Perppu tersebut dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 1-2/PUU-XII/2014, tanggal 13 Februari 2014.

ayat (3) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan, "DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Perppu." Artinya, DPR hanya dapat menerima atau menolak Perppu yang diajukan oleh presiden. Ketentuan tersebut secara terang telah membatasi kemampuan DPR untuk melakukan fungsi legislasi dalam melakukan kontrol terhadap Perppu, di mana DPR tidak dapat melakukan koreksi atau perubahan terhadap materi muatan Perppu manakala terdapat materi Perppu yang bertentangan dengan konstitusi atau merugikan hak konstitusional warga negara. Pengaturan demikian dalam konteks relasi presiden dan DPR membuat posisi DPR pasif dan hanya sebagai pemberi legitimasi kehendak pemerintah dalam membentuk kebijakan melalui Perppu. Penetapan Perppu Corona¹⁶ memberi gambaran kondisi di atas. Beberapa pasal dalam Perppu ini dianggap bertentangan dengan konstitusi dan menabrak berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain (i) memberikan kekebalan hukum (imunitas) bagi pejabat pemerintah, karena pejabat pemerintah yang menjalankan Perppu ini tidak dapat dituntut secara hukum, baik perdata maupun pidana;¹⁷ (ii)

¹⁶ Perppu No. 1 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 yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

¹⁷ Pasal 27 ayat (2) Perppu No. 1 Tahun 2020 berbunyi, "Anggota KSSK, Sekretaris KSSK, anggota sekretariat KSSK, dan pejabat atau pegawai Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, serta Lembaga Penjamin Simpanan, dan pejabat lainnya, yang berkaitan dengan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini, tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana jika dalam melaksanakan tugas didasarkan pada

mencampuri kekuasaan lembaga yudikatif karena menghilangkan kewenangan absolut PTUN;¹⁸ dan (iii) menghilangkan fungsi anggaran DPR, karena pemerintah dapat melakukan perubahan postur anggaran tanpa melibatkan DPR.¹⁹ Meskipun secara terang bertentangan dengan konstitusi, DPR tidak dapat melakukan koreksi terhadap materi muatan Perppu tersebut dan hanya punya dua pilihan, menerima atau menolak Perppu. DPR tidak dapat membuat opsi lain misalnya menerima dengan perubahan.

Kedudukan Perppu apabila dihubungkan dengan hukum tata negara darurat (*state of emergency*) melahirkan ambiguitas. Hal ini menimbulkan problematika tersendiri dalam hukum perundang-undangan. Pada satu sisi, Perppu sebagai peraturan normal, dan pada sisi lain Perppu sebagai peraturan darurat yang tunduk pada rezim hukum tata negara darurat. Ambiguitas terjadi karena Perppu dibentuk atas dasar keadaan darurat, namun tidak menggunakan kerangka rezim hukum tata negara darurat. Sebagai contoh Perppu No. 1 Tahun 2020 dimana dibentuk untuk mengatasi kedaruratan kesehatan masyarakat, akan tetapi Perppu ini dimaksudkan untuk berlaku seterusnya. Artinya, Perppu No. 1 Tahun 2020 dibentuk atas dasar keadaan darurat, namun menggunakan kerangka rezim hukum normal. Praktik demikian menimbulkan ketidakpastian hukum dan sangat rentan

iktikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

¹⁸ Pasal 27 ayat (3) Perppu No. 1 Tahun 2020 berbunyi, “Segala tindakan termasuk keputusan yang diambil berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara.”

¹⁹ Pasal 2 ayat (1) Perppu No. 1 Tahun 2020.

disalahgunakan untuk kepentingan kekuasaan dengan mengatasnamakan keadaan darurat.²⁰

Problematika lain berkenaan dengan Perppu adalah perihal pengujian Perppu. Aspek pengujian menjadi hal penting dalam hukum perundang-undangan sebagai implementasi prinsip negara hukum. Sejalan dengan pernyataan Maurice Adams, bahwa pengujian peraturan perundang-undangan menjadi salah satu prinsip dari negara hukum modern.²¹ Pengujian peraturan perundang-undangan merupakan bentuk perlindungan negara terhadap hak konstitusional warga negara.

Melihat praktik pengujian Perppu selama ini, dapat disimpulkan bahwa pengujian Perppu belum memberikan perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara. Selama kurun 14 tahun terakhir, pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi tampak belum dapat dilaksanakan secara maksimal, karena seringkali proses pengujian tersebut harus terhenti dan tidak dapat dilanjutkan karena dinyatakan kehilangan objek sebab Perppu telah disahkan menjadi undang-undang. Alasan kehilangan objek menjadi kebiasaan dalam praktik pengujian Perppu dan menunjukkan gejala akan terus berlanjut dalam setiap pengujian Perppu. Praktik demikian menunjukkan bahwa penalaran hukum yang dijadikan alasan oleh Mahkamah Konstitusi dapat dinilai bersifat sangat teknis dan prosedural. Penalaran demikian

²⁰ Lutfil Ansori, "Regulations in Liew of Statutes in States of Emergency in Indonesia," *Prophetic Law Review* 4, no. 1 (2022): h.26, <https://doi.org/10.20885/PLR.vol4.iss1.art2>

²¹ Maurice Adams, et.al., "The Ideal and the Real in the Realm of Constitutionalism and the Rule of Law: An Introduction" dalam Maurice Adams, et.al., ed., *Constitutionalism and the Rule of Law: Bridging Idealism and Realism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), h.4.

seharusnya tidak dijadikan pola baku dalam memutus perkara pengujian Perppu. Jimly Asshiddiqie mengemukakan, bahwa apabila keberadaan suatu Perppu telah nyata menimbulkan ketidakadilan dan merugikan hak konstitusional warga negara, maka alasan yang bersifat teknis dan formalistis seperti itu sudah seharusnya dapat diterobos untuk upaya penyelamatan yang lebih substantif, yakni menegakkan keadilan konstitusional.²²

Rekonstruksi Perppu dalam Kerangka Penataan Hukum Perundang-Undangan

Problematika Perppu dalam sistem perundang-undangan di atas menunjukkan adanya kebutuhan untuk merekonstruksi Perppu agar pengaturan Perppu lebih komprehensif dan keberadaannya tidak disalahgunakan presiden. Rekonstruksi Perppu bagian dari upaya penataan regulasi yang perlu menyasar pada perbaikan sistem.²³ Berdasarkan uraian di atas, setidaknya dalam tulisan ini perbaikan Perppu akan berfokus pada empat hal utama, yaitu kedudukan Perppu dalam sistem perundang-undangan, pembatasan materi muatan Perppu, aspek pengujian Perppu, dan kontrol DPR dalam penetapan Perppu.

1. Kedudukan Perppu dalam Sistem Perundang-Undangan

Pengaturan Perppu dalam konstitusi Indonesia menunjukkan bahwa keberadaan Perppu berkaitan dengan

²² Jimly Asshiddiqie, *Pengujian Formil Undang-Undang di Negara Hukum*, (Jakarta: Konpress, 2020), h.18.

²³ Diani Sadiawati dkk., *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya*, (Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2019), h.8.

keadaan darurat. Perppu diposisikan sebagai jalan pintas untuk melakukan legislasi secara cepat ketika negara dalam keadaan darurat, sehingga dalam konteks ini Perppu berkedudukan sebagai peraturan darurat dalam kerangka legislasi darurat. Keberadaan Perppu dimaksudkan sebagai langkah strategis presiden ketika negara menghadapi keadaan genting dan bahaya.

Pada perkembangannya, Perppu ditetapkan oleh presiden tidak hanya dalam keadaan darurat, namun juga ketika negara dalam keadaan normal. Hal ini berangkat dari konsepsi hal ihwal kegentingan memaksa yang dikonstruksikan mempunyai cakupan lebih luas dari pada keadaan bahaya. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa segala sesuatu yang membahayakan selalu memiliki sifat yang menimbulkan kegentingan yang memaksa, akan tetapi segala hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak selalu membahayakan.²⁴ Oleh sebab itu, hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak harus merujuk pada keadaan bahaya, sehingga penetapan Perppu oleh presiden tidak harus didahului oleh keadaan bahaya. Ni'matul Huda menegaskan bahwa dalam keadaan bahaya presiden dapat kapan saja menetapkan Perppu ketika dibutuhkan, akan tetapi penetapan Perppu oleh presiden tidak selalu harus berarti ada keadaan bahaya terlebih dahulu.²⁵ Perbedaan ini sempat pula ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 003/PUU-III/2005, dengan menyatakan bahwa hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak harus

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), h.206.

²⁵ Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2011), h.118.

disamakan dengan keadaan bahaya dengan tingkatan darurat sipil, darurat militer, atau keadaan perang.²⁶

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa Perppu dapat ditetapkan dalam dua kondisi, yaitu (i) dalam keadaan darurat berupa keadaan bahaya; dan (ii) dalam keadaan normal karena ada kebutuhan mendesak. Artinya, terdapat dua kedudukan Perppu dalam sistem perundang-undangan Indonesia, yakni (i) Perppu berkedudukan sebagai peraturan darurat yang ditetapkan karena ada keadaan darurat; dan (ii) Perppu berkedudukan sebagai peraturan normal (undang-undang sementara) yang dibentuk dalam keadaan normal dan berfungsi sebagai pengganti undang-undang karena ada kebutuhan mendesak untuk diatur segera dengan undang-undang. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa Perppu sebagai undang-undang sementara dimaksudkan untuk berlaku permanen sebagai undang-undang setelah mendapat persetujuan DPR, dan Perppu sebagai undang-undang darurat atau peraturan darurat dibentuk dalam kondisi negara dalam keadaan darurat.²⁷

Perihal Perppu sebagai peraturan darurat secara eksplisit terlihat pula dari Putusan Mahkamah Konstitusi No. 37/PUU-XVIII/2020,²⁸ yang menegaskan bahwa Perppu yang ditetapkan atas dasar keadaan darurat berkedudukan

²⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU-III/2005, tanggal 7 Juli 2005.

²⁷ Jimly Asshiddiqie, "Dua Tipe Perpu, Pembentukan dan Pencabutannya", https://www.academia.edu/42854447/Tipe_PERPU_Bentuk_and_Cabut accessed 2 November 2024.

²⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 37/PUU-XVIII/2020, tanggal 28 Oktober 2021.

sebagai peraturan darurat. Lahirnya putusan ini tidak lepas dari Perppu No. 1 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 yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan. Penerbitan Perppu No. 1 Tahun 2020 didasarkan pada keadaan bahaya yang disebabkan pandemi *Covid-19* di Indonesia yang berdampak tidak hanya pada sektor kesehatan, namun juga sektor ekonomi. Perppu ini berisi kebijakan keuangan negara untuk menangani pandemi *Covid-19* dan dampaknya di bidang ekonomi. Oleh karena Perppu No. 1 Tahun 2020 ditetapkan dalam keadaan darurat, yakni kedaruratan kesehatan masyarakat, maka Perppu ini berkedudukan sebagai peraturan darurat. Kedudukan Perppu No. 1 Tahun 2020 sebagai peraturan darurat sebenarnya juga terlihat dari substansi Perppu yang menganulir beberapa norma pasal dari berbagai undang-undang yang biasa berlaku dalam keadaan normal.

Pembedaan tegas antara Perppu sebagai peraturan darurat dan Perppu sebagai peraturan biasa penting dilakukan karena keduanya dibentuk dalam kerangka rezim hukum yang berbeda. Perppu sebagai peraturan darurat harus tunduk pada rezim hukum tata negara darurat, dan Perppu sebagai peraturan biasa yang dibentuk dalam keadaan normal berlaku rezim hukum tata negara normal. Hukum tata negara darurat memiliki tata aturan dan kaidah sendiri, karena merupakan bentuk pengecualian dari hukum

normal (*state of exception*).²⁹ Hukum yang berlaku dalam keadaan darurat (*law in state of exception*) harus benar-benar dibedakan dari hukum yang berlaku dalam keadaan normal (*law in normal state*).³⁰ Keduanya tidak boleh dicampuradukkan karena akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan.

Perppu sebagai peraturan darurat berarti pembentukan Perppu harus mengikuti prinsip-prinsip peraturan darurat. Salah satu prinsip itu adalah prinsip kesementaraan. Artinya, keberlakuan Perppu sebagai peraturan darurat harus bersifat sementara, bukan dengan maksud untuk diberlakukan selamanya. Van Dullemen memberi penegasan terkait masa keberlakuan peraturan darurat dengan mengatakan, bahwa peraturan darurat (*noodregeling*) itu bersifat sementara, yakni selama keadaan masih darurat saja. Apabila keadaan telah kembali normal, maka yang dipergunakan adalah peraturan yang normal dan peraturan darurat tidak berlaku lagi.³¹

Pembatasan masa berlaku Perppu yang ditetapkan atas dasar keadaan darurat menjadi penting untuk mencegah agar peraturan darurat itu tidak disalahgunakan oleh presiden sebagai pemegang kekuasaan darurat. Keharusan ada batas masa berlaku Perppu sebagai peraturan darurat ditegaskan dalam putusan Mahkamah Konstitusi, bahwa bahwa hal utama yang harus ditekankan dalam hal keadaan darurat adalah batasan waktu yang jelas tentang kapan situasi darurat berakhir. Secara konseptual, *state of*

²⁹ Giorgio Agamben, *State of Exception*, Translated by Kevin Attel, (Chicago and London: The University of Chicago Press, 2005), h.2-3.

³⁰ Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara*, h.70.

³¹ Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 1996), h.7-8.

emergency dan *law in time of crisis* harus menjadi satu kesatuan yang utuh yang tidak dapat dipisahkan sebagai upaya untuk menegaskan kepada masyarakat bahwa keadaan darurat akan ada ujungnya, sehingga hal tersebut akan menimbulkan kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.³² Ketiadaan batas waktu mengenai masa berlaku Perppu menimbulkan ketidakpastian hukum, karena norma pasal dalam berbagai undang-undang yang dianulir akan tetap berlaku meskipun kondisi darurat telah berakhir. Sebagai contoh adalah penerbitan Perppu No. 1 Tahun 2020, dimana Perppu tersebut dibentuk untuk mengatasi keadaan darurat kesehatan masyarakat, akan tetapi tidak ada batasan waktu masa berlaku Perppu. Artinya, Perppu dibentuk atas dasar keadaan darurat, tetapi menggunakan kerangka rezim hukum normal. Dalam kasus ini, Mahkamah Konstitusi menegaskan, bahwa Mahkamah memandang harus memberikan batas waktu pemberlakuan Undang-Undang No. 2 Tahun 2020³³ secara tegas dan pasti agar semua pihak memiliki kepastian atas segala ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini, yaitu hanya dalam rangka menanggulangi dan mengantisipasi dampak dari pandemi Covid-19, sehingga keberlakuan undang-undang ini harus dikaitkan dengan status kedaruratan yang terjadi karena pandemi tersebut. Dengan demikian, undang-

³² Putusan Mahkamah Konstitusi No. 37/PUU-XVIII/2020, tanggal 28 Oktober 2021.

³³ Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perppu No. 1 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 yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang.

undang ini hanya berlaku selama status pandemi Covid-19 belum diumumkan berakhir oleh presiden.³⁴ Artinya, setelah pandemi Covid-19 dinyatakan berakhir, maka undang-undang penetapan Perppu tersebut menjadi tidak berlaku dan kembali kepada hukum normal.

Pembatasan masa berlaku Perppu ketika dimaksudkan sebagai peraturan darurat seharusnya dinyatakan secara tegas di dalam Perppu tersebut. Model pembatasannya dapat berupa pemberian klausul di dalam Perppu yang menyatakan bahwa Perppu tersebut berlaku selama keadaan darurat. Artinya, Perppu itu telah membatasi diri keberlakuannya, yakni hanya selama deklarasi keadaan darurat. Apabila keadaan darurat telah berakhir atau dicabut oleh pemerintah, berarti masa berlaku Perppu tersebut telah habis, dan tidak lagi dapat dijadikan sebagai dasar hukum untuk membuat keputusan atau mengambil sebuah kebijakan.

2. Pembatasan Materi Muatan Perppu

Perppu berbeda dengan undang-undang. Perppu adalah produk hukum luar biasa dan dibentuk dengan maksud untuk mengganti undang-undang namun tidak melalui legislasi di parlemen. Berangkat dari teori kedaulatan rakyat, bahwa pengaturan berkenaan hak-hak dasar rakyat harus mendapat persetujuan rakyat itu sendiri melalui para wakilnya di parlemen dalam proses legislasi demokratis. Oleh sebab itu, perlu ada pembedaan materi muatan Perppu. Artinya, tidak semua hal dapat diatur dengan Perppu.

Pembatasan demikian lazim dilakukan di berbagai negara yang memiliki peraturan semacam Perppu. Konstitusi

³⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 37/PUU-XVIII/2020, tanggal 28 Oktober 2021.

Brazil memberikan batasan materi muatan *provisional measure* berupa larangan untuk mengatur hal-hal yang berkaitan: (i) kebangsaan, kewarganegaraan, hak politik, partai politik, dan undang-undang pemilu; (ii) hukum pidana, hukum acara pidana, dan hukum acara perdata; (iii) lembaga kekuasaan kehakiman dan lembaga Kejaksaan; dan (iv) anggaran, perencanaan anggaran dan rencana anggaran tahunan.³⁵ Konstitusi Argentina memberikan batasan materi muatan yang tidak boleh diatur oleh Perppu (*Decree of Necessity and Urgency*) adalah bidang pidana, perpajakan, pemilihan umum dan sistem kepartaian.³⁶ Materi tersebut dianggap membutuhkan proses legislasi yang melibatkan lembaga perwakilan rakyat karena merupakan materi yang berkenaan dengan hak-hak dasar rakyat dan hal-hal fundamental dalam negara.

Bagir Manan menyebut bahwa pembatasan materi muatan Perppu penting dalam hukum perundang-undangan agar Perppu tidak menimbulkan kediktatoran. Bagir Manan berpandangan bahwa Perppu seharusnya hanya mengatur hal-hal yang bersifat administrasi negara. Hal-hal yang bersifat ketatanegaraan seperti lembaga negara, kewarganegaraan, teritorial negara, dan hak dasar rakyat tidak boleh diatur dengan Perppu.³⁷ Hal senada dikemukakan oleh Fitra Arsil, bahwa dibutuhkan pembatasan materi muatan Perppu karena sejauh ini tidak ada materi muatan tertentu yang dilarang diatur oleh Perppu.³⁸

³⁵ *Brazil Constitution Article 62 Paragraph 1.*

³⁶ *The Constitution of Argentina 1994 Section 99 Paragraph (3).*

³⁷ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: UII Press, 2006), h.153-154.

³⁸ Fitra Arsil, "Menggagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan dan

Materi yang seharusnya tidak boleh diatur dengan Perppu adalah materi hukum pidana. Pengaturan materi pidana dalam peraturan perundang-undangan harus dilakukan melalui proses legislasi yang melibatkan lembaga perwakilan rakyat. Hal ini berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat, dimana pengurangan dan pembebanan terhadap hak warga negara atau penghilangan kemerdekaan harus mendapat persetujuan rakyat sebagai pemilik kedaulatan melalui para wakil rakyat di parlemen. Fitra Arsil menyebut pencatuman sanksi pidana terkait erat dengan asas legalitas, dimana salah satu maknanya adalah mengharuskan pemuatan ketentuan pidana dalam peraturan perundang-undangan melalui proses legitimasi yang demokratis.³⁹ Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 46/PUU-XIV/2016 juga menegaskan bahwa kebijakan pidana atau politik hukum pidana adalah sepenuhnya berada dalam wilayah kewenangan pembentuk undang-undang.⁴⁰ Artinya, Mahkamah Konstitusi menganggap bidang hukum pidana berbeda dengan bidang hukum lain, karena itu dibutuhkan legitimasi rakyat melalui proses legislasi demokratis di parlemen.

Perppu semestinya juga tidak boleh mengatur masalah yang berkenaan dengan lembaga negara terkhusus kekuasaan kehakiman. Pengaturan lembaga negara merupakan kebijakan hukum negara (*legal policy*) yang berkaitan dengan arah politik hukum negara. Terlebih berkaitan dengan lembaga kekuasaan kehakiman, di mana

Penggunaan Perppu di Negara-Negara Presidensial," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 48, no. 1 (2018): h.20, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol.48.no.1.1593>

³⁹ Ibid., 18.

⁴⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 46/PUU-XIV/2016, tanggal 14 Desember 2017.

lembaga kekuasaan kehakiman adalah salah satu poros kekuasaan negara yang mempunyai peran sentral dalam penegakan hukum.

3. Aspek Pengujian Perppu

Syarat konstitusional penetapan Perppu adalah adanya keadaan kegentingan memaksa. Pasal 22 UUD 1945 menyatakan, “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.” Artinya, Perppu hanya dapat ditetapkan dalam keadaan kegentingan yang memaksa. Mahkamah Konstitusi dalam putusannya turut memberi penegasan bahwa Perppu tidak dapat dibentuk tanpa adanya syarat konstitusional kegentingan yang memaksa.⁴¹ Hal itu menunjukkan bahwa hal terpenting dari pembentukan Perppu adalah ada tidaknya ihwal kegentingan memaksa yang menjadi syarat penetapan Perppu.

Keberadaan syarat ihwal kegentingan yang memaksa menentukan keabsahan suatu Perppu. Artinya, Perppu menjadi tidak sah secara hukum apabila tidak memenuhi syarat ihwal kegentingan yang memaksa. Oleh sebab itu, dalam pengujian Perppu ada tiga aspek yang dapat dinilai oleh Mahkamah Konstitusi, yaitu: (i) menilai keabsahan syarat ihwal kegentingan yang memaksa; (ii) menilai prosedur atau tata cara pembentukan Perppu; dan (iii) menilai norma hukum atau materi muatan yang diatur dalam Perppu. Dengan demikian, dalam pengujian Perppu perlu dibedakan mengenai 3 (tiga) jenis substansi pengujian konstitusionalitas, yaitu:

⁴¹ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 1-2/PUU-XII/2014, tanggal 13 Februari 2014.

- 1) Pengujian keabsahan syarat ihwal kegentingan yang memaksa;
- 2) Pengujian prosedur atau tata cara pembentukan; dan
- 3) Pengujian materi muatan.

Hal di atas sejalan dengan maksud keberadaan pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi, yakni memberikan kontrol terhadap kekuasaan presiden dalam menetapkan Perppu, setidaknya dalam empat hal:

- 1) Mengontrol kekuasaan presiden dalam membentuk Perppu agar pembentukan Perppu sesuai dengan syarat konstitusional ihwal kegentingan yang memaksa;
- 2) Mengendalikan norma Perppu agar tetap selaras dan senafas dengan konstitusi;
- 3) Mengontrol kekuasaan presiden dalam hal kemungkinan adanya kekeliruan prosedur dalam proses pembentukan Perppu; dan
- 4) Menimbulkan prinsip kehati-hatian presiden dalam menetapkan Perppu.

Dari ketiga jenis pengujian di atas, hal utama yang perlu ditekankan adalah pengujian keabsahan syarat ihwal kegentingan yang memaksa, karena keabsahan suatu Perppu ditentukan oleh syarat ihwal kegentingan yang memaksa. Pengujian keabsahan Perppu berarti menguji syarat ihwal kegentingan yang memaksa atau aspek kedaruratan yang menjadi alasan pembentukan Perppu. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU-III/2005 menegaskan bahwa alasan kegentingan yang memaksa dalam pembentukan Perppu harus dijabarkan dalam “konsideran menimbang” yang harus mencerminkan kondisi objektif bangsa dan negara sehingga Perppu dapat dinilai secara terukur.

Presiden harus menjabarkan alasan kegentingan yang memaksa sebagai dasar ditetapkannya Perppu berdasarkan kondisi objektif bangsa dan negara. Alasan presiden itulah yang dapat dinilai oleh Mahkamah Konstitusi apakah telah memenuhi kriteria kegentingan yang memaksa sebagaimana yang dipersyaratkan Pasal 22 UUD 1945. Apabila dianggap memenuhi syarat ihwal kegentingan yang memaksa maka Perppu tersebut sah secara hukum, namun jika dinilai tidak memenuhi syarat ihwal kegentingan yang memaksa maka Perppu tersebut harus dinyatakan tidak sah dan bertentangan dengan konstitusi. Pengujian keabsahan adalah hal pertama yang harus dinilai oleh Mahkamah Konstitusi di dalam pengujian Perppu, karena hal ini menentukan sah tidaknya suatu Perppu yang ditetapkan oleh presiden. Mahkamah Konstitusi harus berani membuat terobosan hukum untuk tetap menguji Perppu meskipun Perppu sudah disahkan menjadi undang-undang oleh DPR, sebab persetujuan DPR terhadap suatu Perppu adalah legitimasi politik dari DPR terhadap keberlakuan norma dalam Perppu. Artinya, persetujuan DPR terhadap Perppu untuk menjadi undang-undang bukan berarti menghilangkan objek pengujian di Mahkamah Konstitusi. Pengujian Perppu dapat dinyatakan kehilangan objek manakala Perppu tidak disetujui oleh DPR. Apabila Mahkamah Konstitusi tidak berani melakukan terobosan hukum seperti itu, maka syarat konstitusional ihwal kegentingan yang memaksa tidak akan pernah dapat dinilai secara hukum oleh Mahkamah Konstitusi, dan pengujian Perppu akan selalu dinyatakan sebagai kehilangan objek.

Proses politik dan proses hukum harus dibedakan. Penilaian DPR terhadap suatu Perppu adalah proses politik, di mana DPR akan memberikan persetujuan atau

penolakan terhadap suatu Perppu berdasarkan pada pandangan politik selaku posisinya sebagai wakil rakyat. Penilaian DPR lebih menekankan pada urgensi sejauhmana Perppu itu dibutuhkan dalam mengatasi keadaan genting sebagaimana yang didalilkan oleh presiden. Hal ini berbeda dengan pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, karena Mahkamah Konstitusi menguji secara hukum, yakni menilai keabsahan Perppu dan menilai konstitusionalitas norma Perppu agar senafas dengan nilai dan prinsip-prinsip konstitusi.

4. Kontrol Politik DPR dalam Penetapan Perppu

Penetapan Perppu memang hak presiden, namun tetap mendapat pengawasan DPR. Bentuk pengawasan itu adalah keharusan Perppu yang ditetapkan oleh presiden diajukan kepada DPR untuk mendapat persetujuan dan apabila tidak mendapat persetujuan maka Perppu menjadi tidak berlaku.

Pasal 52 ayat (3) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan, "DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Perppu." Artinya, DPR hanya dapat menerima atau menolak Perppu yang diajukan oleh presiden. Ketentuan ini menimbulkan masalah tersendiri karena secara terang membatasi kemampuan DPR untuk dapat melakukan perubahan atas materi muatan Perppu.

UUD 1945 sebenarnya tidak menyatakan bahwa DPR hanya dapat menerima atau menolak Perppu. Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 hanya menegaskan bahwa Perppu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut. Klausula keharusan Perppu untuk mendapat persetujuan DPR tidak harus dimaknai bahwa DPR hanya dapat memberikan persetujuan terhadap suatu Perppu,

karena hakikat persetujuan DPR dalam Pasal 22 UUD 1945 terkandung fungsi pengawasan dan fungsi legislasi sebagai wakil rakyat, maka DPR harus diberikan kekuasaan untuk dapat melakukan perubahan terhadap Perppu apabila didapati secara nyata bahwa beberapa atau sebagian ketentuan yang diatur dalam Perppu tersebut bertentangan dengan konstitusi.

Kewenangan absolut presiden dalam menetapkan Perppu dapat disebut menimbulkan disparitas kewenangan legislasi antara presiden dengan DPR, sekaligus bertentangan dengan asas demokrasi yang salah satu wujudnya adalah keterlibatan rakyat dalam pembentukan perundang-undangan.⁴² Oleh sebab itu, penting untuk memberikan ruang bagi DPR dalam penyusunan materi muatan Perppu sebelum disahkan menjadi undang-undang sebagai representasi keterlibatan rakyat.

Ketentuan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 mengenai mekanisme persetujuan Perppu perlu diperbarui dengan memberikan kuasa kepada DPR untuk melakukan perubahan Perppu manakala materi Perppu tersebut dianggap tidak sesuai dengan kebutuhan untuk mengatasi keadaan kegentingan yang memaksa, atau bertentangan dengan konstitusi. Sehingga penilaian terhadap suatu Perppu oleh DPR akan menghasilkan tiga bentuk putusan, yakni (i) setuju; (ii) setuju dengan perubahan; dan (iii) tidak setuju atau menolak.

Pemberian kuasa kepada DPR untuk melakukan perubahan materi Perppu akan dapat menghindarkan kemungkinan penyelundupan hukum dalam penerbitan Perppu yang

⁴² Muh. Alfian Fallahiyah, "Disparitas Kewenangan Legislasi Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat," *Jurnal Tana Mana* 4, no. 1 (2023): h.172, <https://doi.org/10.33648/jtm.v4i1.330>

bertentangan dengan konstitusi. Hal ini juga berarti memperkuat posisi DPR dalam relasi dengan presiden dalam praktik penetapan Perppu. DPR tidak lagi pasif sebagai pemberi legitimasi kehendak pemerintah dalam membentuk kebijakan melalui Perppu, namun dapat berperan aktif untuk turut menentukan arah kebijakan negara dalam mengatasi keadaan kegentingan yang memaksa melalui kontrol politik legislasi Perppu.

Hakikat keberadaan pranata persetujuan dalam penetapan Perppu dapat ditelisik dari kedudukan DPR sebagai wakil rakyat. Prinsip kedaulatan rakyat menghendaki kekuasaan membuat peraturan yang membatasi hak dan kebebasan warga negara harus berada di tangan wakil rakyat.⁴³ Selain itu, di dalam pranata persetujuan DPR terkandung pula prinsip pengawasan,⁴⁴ tidak saja pengawasan dalam praktik penggunaan Perppu oleh presiden tetapi termasuk pengawasan terhadap norma hukum Perppu agar sesuai dengan kebutuhan dan tidak merugikan rakyat.

Berdasarkan konsepsi di atas, maka sesungguhnya hal terpenting dari pranata persetujuan yang dimiliki oleh DPR itu bukan terletak pada bentuk hukum yang digunakan untuk menyetujui Perppu tersebut, akan tetapi terletak pada substansi persetujuan itu sendiri. *Pertama*, persetujuan DPR atas suatu Perppu itu harus mencerminkan prinsip kedaulatan

⁴³ Jimly Asshiddiqie menjelaskan, ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat di parlemen, yaitu: (i) pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara; (ii) pengaturan yang dapat membebani kekayaan warga negara; dan (iii) pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara. Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), h.299.

⁴⁴ Keberadaan prinsip pengawasan dalam penetapan Perppu dapat ditelusuri dari Penjelasan Pasal 22 UUD 1945 sebelum Amandemen.

rakyat, yakni bentuk persetujuan yang didasarkan pada kebutuhan pengaturan (urgensi legislasi) untuk mengatasi keadaan genting dan memaksa. *Kedua*, DPR harus memberikan pengawasan ketat yang dapat menjadi kontrol kekuasaan presiden dalam menetapkan Perppu agar dapat mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan kesewenang-wenangan presiden dalam menggunakan Perppu.

IV. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa terdapat problematika fundamental Perppu dalam sistem perundang-undangan, berupa ambiguitas kedudukan Perppu, pengaturan materi muatan Perppu, mekanisme pengujian Perppu yang belum memberikan kepastian perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara, dan keterbatasan mekanisme kontrol DPR. Pengaturan Perppu yang tidak komprehensif menjadikan Perppu sebagai produk hukum yang rentan disalahgunakan oleh presiden. Rekonstruksi Perppu diharapkan menjadi jalan keluar atas berbagai persoalan Perppu dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, terlebih sebagai upaya penataan hukum perundang-undangan. Konstruksi hukum Perppu harus diarahkan untuk dapat menjaga keseimbangan kekuasaan presiden dan DPR dalam praktik Perppu dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, dan mempertegas perbedaan kedudukan Perppu sebagai peraturan darurat dan peraturan normal, serta memperkuat peran lembaga yudikatif untuk memberikan perlindungan hak konstitusional warga negara dari pemberlakuan Perppu.

V. Daftar Pustaka

Jurnal

- Ansori, Lutfil. "Regulations in Liew of Statutes in States of Emergency in Indonesia". *Prophetic Law Review* 4, no. 1 (2022): 22-47, <https://doi.org/10.20885/PLR.vol4.iss1.art2>
- Arsil, Fitra. "Menggagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan dan Penggunaan Perppu di Negara-Negara Presidensial". *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 48, no. 1 (2018): 1-21, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol.48.no.1.1593>
- Chariansyah, Hery. "Pelaksanaan Hukuman Kebiri Kimia Terhadap Pelaku Kejahatan Seksual pada Anak sebagai Pembaharuan Hukum Perlindungan Anak". *Begawan Abioso* 14, no. 1 (2023): 27-41, <https://doi.org/10.37893/abioso.v14i1.479>
- Fallahiyah, Muh. Alfian. "Disparitas Kewenangan Legislasi Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat". *Jurnal Tana Mana* 4, no. 1 (2023): 170-178, <https://doi.org/10.33648/jtm.v4i1.330>
- Hasiholan, Andree Washington, Hendri Jayadi, dan Gilbert Hansein. "Penerapan Pidana Tambahan Kebiri Kimia bagi Pelaku Kekerasan Seksual terhadap Anak Bila Ditinjau dari Tujuan Pemidanaan dan Hak Asasi Manusia (HAM)". *Honeste Vivere Journal* 32, no. 2 (2022): 123-133, <https://doi.org/10.55809/hv.v32i2.144>
- Manan, Bagir, dan Susi Dwi Harijanti, "Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum". *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 2 (2017): 222-243, <https://doi.org/10.22304/pjih.v4n2.a1>

Slater, George G. "The National Emergencies Act of 1976-End of Emergency Government?". *IUSTITIA* 4, no. 2 (1977)

Buku

Adams, Maurice. et.al., "The Ideal and the Real in the Realm of Constitutionalism and the Rule of Law: An Introduction", dalam Maurice Adams, et.al., ed., *Constitutionalism and the Rule of Law: Bridging Idealism and Realism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

Agamben, Giorgio. *State of Exception*. Translated by Kevin Attel, Chicago and London: The University of Chicago Press, 2005.

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

_____. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2013.

_____. *Pengujian Formil Undang-Undang di Negara Hukum*. Jakarta: Konpress, 2020.

Huda, Ni'matul. *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press, 2011.

Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: UII Press, 2006.

Penyusun, Tim. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan*. Jilid 2, Edisi Revisi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

Sadiawati, Diani. dkk., *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya*. Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2019.

Sihombing, Herman. *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*. Jakarta: Djambatan, 1996.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Brazil Constitution Article 62 Paragraph 1.

The Constitution of Argentina 1994 Section 99 Paragraph (3).

Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perppu No. 1 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 yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Perppu No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

Perppu No. 1 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 yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

Perppu No. 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 37/PUU-XVIII/2020 perihal Pengujian Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perppu No. 1 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 yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang, tanggal 28 Oktober 2021.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 46/PUU-XIV/2016 perihal Pengujian Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), tanggal 14 Desember 2017.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 1-2/PUU-XII/2014 perihal Pengujian Undang-Undang No. 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, tanggal 13 Februari 2014.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 perihal Pengujian Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tanggal 8 Februari 2010.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU-III/2005 perihal Pengujian Materiil dan Formil Undang-Undang No. 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang, tanggal 7 Juli 2005.

Internet

Asshiddiqie, Jimly. "Dua Tipe Perpu, Pembentukan dan Pencabutannya".

https://www.academia.edu/42854447/Tipe_PERPU_Bentuk_and_Cabut

DECLARATION OF CONFLICTING INTERESTS

The authors state that there is no conflict of interest in the publication of this article.

FUNDING INFORMATION

Write if there is a source of funding

ACKNOWLEDGMENT

The authors thank to the anonymous reviewer of this article for their valuable comment and highlights