

PEMBATASAN PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG- UNDANG DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

Dr. Lutfil Ansori, S.H.I., M.H.I.

Fakultas Syariah dan Hukum
Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Ampel Surabaya
Email: fil.ansori@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.55292/2s7e3295>

Abstrak

Keberadaan Perppu dalam sistem ketatanegaraan Indonesia mempunyai peran startegis sebagai jalan keluar darurat manakala terjadi kebuntuan hukum, kekosongan hukum, atau keadaan darurat yang membutuhkan penanganan cepat dengan undang-undang. Pada sisi lain, keberadaan Perppu rentan disalahgunakan pemerintah untuk kepentingan kekuasaan, sehingga membutuhkan pembatasan penetapan Perppu. Artikel ini bertujuan untuk menelaah bentuk pembatasan penetapan Perppu dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Fokus permasalahan yang dikaji adalah pertama, problematika Perppu dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan; dan kedua, bentuk pembatasan penetapan Perppu. Metode yang digunakan adalah metode deskriptif analisis dengan tiga pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menyimpulkan, bahwa keberadaan Perppu menghadirkan problematika tersendiri dalam penyelenggaraan pemerintahan. Perppu kerap kali diposisikan sebagai sarana untuk memuluskan kebijakan pemerintah dan penetapan Perppu seringkali tidak



© 2023 **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](#).

ada signifikansi dengan kegentingan yang memaksa. Pada sisi lain, terdapat kelemahan dan keterbatasan pengawasan DPR yang menjadikan posisi DPR pasif dan hanya sebagai pemberi legitimasi kehendak pemerintah dalam membentuk kebijakan melalui Perppu. Bentuk pembatasan penetapan Perppu dapat dilakukan terhadap tiga hal, yaitu pembatasan materi muatan Perppu, pembatasan syarat konstitusional penetapan Perppu, dan pembatasan melalui perluasan kekuasaan DPR dalam penetapan Perppu. Tiga bentuk pembatasan tersebut berpijak pada kerangka penataan regulasi agar keberadaan Perppu efektif dan tidak disalahgunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Kata kunci: pembatasan, Perppu, penyelenggaraan pemerintahan.

Abstract

The existence of a Government Regulations in Lieu of Laws in the Indonesian constitutional system has a strategic role as an emergency solution when there is a legal deadlock, legal vacuum, or emergency state that requires quick handling by law. On the other hand, the existence of a Government Regulations in Lieu of Laws is vulnerable to misuse by the government for power purposes, thus requiring restrictions on the enactment of a Government Regulations in Lieu of Laws. This article aims to examine the forms of restrictions on the stipulation of a Government Regulations in Lieu of Laws in the practice of governance in Indonesia. The focus of the problems studied are first, the problematics of a Government Regulations in Lieu of Laws in the practice of governance; and second, the form of restrictions on determining the Government Regulations in Lieu of Laws. The method used is descriptive analysis method with three approaches, statutory approach, case approach, and conceptual approach. The results of the research concluded that the existence of a a Government Regulations in Lieu of Laws presents its own problems in the administration of government. The Government Regulations in Lieu of Laws are often

used as means to streamline government policies, and the enactment of a Government Regulations in Lieu of Laws often has nothing to do with compelling exigency. On the other hand, there are weaknesses and limitations in the DPR's oversight of a Government Regulations in Lieu of Laws which makes the DPR's position passive and only as a legitimator for the government in forming policies. There are three forms of restrictions on the stipulation of a Government Regulations in Lieu of Laws, namely restrictions on the material content of a Government Regulations in Lieu of Laws, restrictions on the constitutional requirements for stipulation of a Government Regulations in Lieu of Laws, and restrictions through expanding the DPR's power in stipulating a Government Regulations in Lieu of Laws. These three forms of restrictions are based on the regulatory framework so that the existence of a Government Regulations in Lieu of Laws is effective and is not misused in running the government.

Key words: *restrictions, Government Regulations in Lieu of Laws, governance*

Latar Belakang

Keberadaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dimaksudkan untuk menjadi jalan keluar darurat manakala terjadi kebuntuan hukum atau terjadi keadaan darurat yang menuntut penanganan cepat menggunakan undang-undang. Pada titik ini Perppu menjadi instrumen penting dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Secara konseptual, kekuasaan presiden menetapkan Perppu merupakan salah satu bentuk *emergency powers* yang dimiliki oleh presiden. Konsep *emergency powers* merupakan salah satu derivasi dari prinsip *constitutional dictatorship*,¹ yang apabila digunakan melebihi batas akan merusak prinsip

¹ Clinton J. Rossiter, *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies* (New Jersey: Princeton University Press, 1948), h.5.

negara demokrasi dan konstitusionalisme. Robert S. Rankin menganalogikan hubungan antara konsep *emergency powers* dan prinsip negara demokratis seperti morfin dan tubuh manusia,² sehingga penggunaan *emergency powers* idealnya hanya dapat digunakan sesuai ‘dosis’ (proporsional) dan tidak boleh bersifat rutin. Hal ini menegaskan, bahwa penggunaan Perppu tidak boleh bersifat rutin, karena akan merusak prinsip negara demokrasi dan konstitusionalisme. 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.

Perkembangan ketatanegaraan Indonesia menunjukkan bahwa penetapan Perppu mengalami perluasan, di mana Perppu ditetapkan tidak hanya ketika negara dalam keadaan darurat, tetapi juga dapat ditetapkan dalam keadaan normal. Bahkan dipertegas oleh banyak ahli, penetapan Perppu tidak selalu harus ada keadaan bahaya terlebih dahulu.⁴ Hal ini dipertegas pula oleh Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU-III/2005,⁵ bahwa hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak harus disamakan dengan keadaan bahaya dengan tingkatan darurat sipil, darurat militer, atau keadaan perang. Di dalam praktik, penetapan Perppu oleh presiden selama kurun tiga dekade

² “*Emergency powers as in the same category as morphine to man. Used properly and within bounds set up by the Constitution it becomes restorative in nature and has a proper place within a democracy. Used improperly it becomes the very essence of tyranny.*” Robert S. Rankin, dalam 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>.

⁴ Ni’matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi* (Yogyakarta: FH UII Press, 2011), h.118.

⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU-III/2005 perihal Pengujian Materiil dan Formil Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang, tanggal 7 Juli 2005.

terakhir memperlihatkan bahwa penetapan Perppu memang tidak dikaitkan dengan keadaan bahaya, dengan tingkatan keadaan darurat sipil, darurat militer, ataupun keadaan perang.

Pada sisi lain, tidak ada pembatasan signifikan terhadap kekuasaan presiden dalam menetapkan Perppu. Penetapan Perppu hanya digantungkan pada subjektifitas presiden. Akibatnya, akan lahir banyak Perppu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) selama kurun waktu sepuluh tahun (2004-2014) mengeluarkan 19 (sembilan belas) buah Perppu, di mana 16 (enam belas) Perppu diantaranya diterbitkan pada periode pertama pemerintahan (2004-2009). Banyaknya Perppu yang dikeluarkan Presiden SBY menggambarkan kegemaran presiden dalam merespon permasalahan bangsa dengan menggunakan pendekatan Perppu. Sementara itu, Presiden Joko Widodo (Jokowi) selama sembilan tahun (2014-2023) mengeluarkan 8 (delapan) buah Perppu, dimana sebagian besar Perppu adalah Perppu kontroversial dan ditengarai tidak memenuhi syarat kegentingan yang memaksa.

Menilik praktik penetapan Perppu terkini memberi gambaran bahwa Perppu tidak lagi dijadikan sebagai jalan darurat (*escape clause*). Penerbitan Perppu menjadi lebih bergantung pada sikap politik presiden dalam merespon sebuah persoalan bangsa dan negara. Pada titik ini esensi syarat ihwal kegentingan yang memaksa menjadi terabaikan, dan keberadaan Perppu akan rentan disalahgunakan untuk kepentingan kekuasaan. Bahkan, Perppu digunakan untuk menggugurkan amanat putusan Mahkamah Konstitusi.⁶ Membentuk kebijakan melalui

⁶ Perppu No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Perppu ini menggugurkan amanat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020 yang memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan pada Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Alih-alih melakukan perbaikan, presiden malah merespon dengan mengeluarkan Perppu yang mencabut Undang-Undang Cipta Kerja. Tindakan presiden demikian ada yang menyebut sebagai pengabaian terhadap konstitusi (*constitutional disobedience*). Yohanes Suhardin dan Henny Siada Flora, "Eksistensi Putusan Mahkamah Konstitusi Pasca Disahkannya Undang-Undang Penetapan Perppu Cipta Kerja," *USM Law Review* 6, no. 1 (2023): h.328, <http://doi.org/10.26623/julr.v6i1.6307>.

Perppu memang menguntungkan presiden dalam konteks relasi eksekutif dan legislatif, karena legislatif hanya dapat menerima atau menolak proposal kebijakan yang diajukan oleh presiden.

Uraian singkat di atas memperlihatkan sisi dilematik Perppu. Pada satu sisi Perppu tetap dibutuhkan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan pada sisi lain keberadaan Perppu rentan disalahgunakan. Hal ini juga menggambarkan kebutuhan adanya pembatasan penetapan Perppu di Indonesia sebagai upaya penataan regulasi untuk menghindari penyalahgunaan Perppu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Penataan Perppu dibutuhkan agar penggunaan Perppu sejalan dengan prinsip negara demokrasi dan konstiusionalisme.

Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, masalah yang akan dikaji dalam tulisan ini adalah (1) apa problematika Perppu dalam penyelenggaraan pemerintahan? dan (2) bagaimana bentuk pembatasan penetapan Perppu agar penggunaan Perppu tidak disalahgunakan oleh presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan?

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. Bahan hukum yang terkumpul dianalisis secara kualitatif, dengan cara menginterpretasikan, menguraikan, dan menyusun secara sistematis-logis sesuai dengan tujuan penelitian.

Problematika Penetapan Perppu dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Kewenangan presiden menetapkan Perppu merupakan wewenang luar biasa di bidang perundang-undangan. Namun di dalam praktik, kewenangan presiden yang begitu luas dalam menetapkan Perppu menimbulkan anomali dalam penyelenggaraan pemerintahan yang menjurus kepada penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dan kesewenang-wenangan (*arbitrary action*). Kondisi ini tentu saja dapat menimbulkan persoalan ketatanegaraan serius.

Hal tersebut terlihat dari praktik penggunaan Perppu dalam beberapa tahun terakhir ini yang memperlihatkan kecenderungan penyimpangan dan penyalahgunaan, antara lain:

1. Perppu dijadikan jalan pintas untuk mengganti dan/atau merubah undang-undang yang tidak dikehendaki oleh presiden. Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dikeluarkan lebih didasarkan pada perbedaan pandangan politik presiden dengan DPR perihal mekanisme pemilihan kepala daerah (Pilkada), di mana Presiden menghendaki Pilkada langsung oleh rakyat, sementara DPR menghendaki Pilkada tidak langsung atau pemilihan oleh DPRD. Akhirnya, presiden mengeluarkan Perppu untuk membatalkan Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang baru sehari disahkan. Pembentukan Perppu yang didasari oleh karena perbedaan pandangan politik antara presiden dan DPR dapat membuka peluang bagi presiden untuk setiap saat bertindak sewenang-wenang membatalkan undang-undang dengan cara membentuk Perppu.
2. Perppu ditetapkan tidak berdasarkan keadaan nyata adanya kepentingan yang memaksa. Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dinilai oleh banyak pihak tidak memenuhi aspek kepentingan yang memaksa,

bahkan dianggap tidak logis dan amat dipaksakan, karena Mahkamah Konstitusi secara kelembagaan masih bisa bekerja dengan normal.⁷ Perppu lain yang dianggap tidak memenuhi syarat kegentingan yang memaksa adalah Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.⁸

3. Perppu diberlakukan untuk berlaku surut dan bertentangan dengan asas *non retroaktif*. Pemberlakuan surut hukum terdapat pada Perppu Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Ketentuan pemberlakuan surut dalam Perppu ini dituangkan dalam Pasal 46 yang menyatakan, “Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini dapat diperlakukan surut untuk tindakan hukum bagi kasus tertentu sebelum mulai berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini, yang penerapannya ditetapkan dengan Undang-undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tersendiri.” Keberlakuan surut kemudian ditindaklanjuti dengan Perppu Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Terorisme pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali Tanggal 12 Oktober 2002.
4. Perppu tidak segera dicabut oleh presiden meskipun telah ditolak oleh DPR. Perppu Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Ekonomi. Menurut DPR Perppu ini telah ditolak pada rapat paripurna DPR tanggal 18 Desember 2008, namun pemerintah menganggap penolakan Perppu baru terjadi pada tanggal 30 September 2009, yaitu pada saat

⁷ Ni'matul Huda, “Problematisasi Substantif Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi* 10, no. 4 (2013): h.564, <https://doi.org/10.31078/jk1041>. Lihat juga Bambang Soesatyo, *Indonesia Gawat Darurat Kumpulan Catatan Kritis Anggota DPR Sepanjang 2009-2014* (Jakarta: Penerbit RMBooks, 2014), h.467.

⁸ Chandra Purna Irawan, *Kediktatoran Konstitusional Upaya Membungkam Gerakan Dakwah Melalui Peraturan Perundang-undangan* (Jakarta: Pemuda Indonesia Bangkit, 2017), h.11. Lihat juga Koalisi Masyarakat Sipil, *Perpu Ormas Ancaman bagi Demokrasi dan Negara Hukum*, pskh.or.id, 2017, <https://pskh.or.id/dokumen/3896>.

DPR tidak menyetujui RUU JPSK. Fajrul Falaakh menyebut kondisi ini sebagai bentuk “akal-akalan” agar keberlakuan Perppu dapat diperpanjang.⁹

5. Perppu digunakan untuk memberikan kekebalan hukum bagi pejabat pemerintahan. Perppu Nomor 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. Kekebalan hukum (imunitas) dalam Perppu ini terlihat di Pasal 27 ayat (2) yang menyatakan, “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 iktikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.
6. Perppu digunakan sebagai jalan pintas untuk menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi dan menggugurkan amanat putusan Mahkamah Konstitusi. Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja telah menggugurkan amanat putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang memerintahkan pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dari aspek formil pembentukan. Undang-Undang Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional bersyarat karena cacat formil, yaitu syarat pembentukannya yang tidak terpenuhi karena minim partisipasi publik dalam proses pembentukannya.

⁹ Mohammad Fajrul Falaakh, “Involusi Perppu (Bank Century)”, dalam Aloysius Soni BL de Rosari, ed., *Centurygate Mungurai Konspirasi Penguasa-Pengusaha* (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2010), h.115-116.

Kekhawatiran Perppu disalahgunakan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan sebenarnya sudah sempat mengemuka saat pembahasan amandemen UUD 1945. Badan Pekerja MPR Panitia Ad Hoc III dalam Sidang Umum MPR Tahun 1999 mempersoalkan beberapa hal terkait Pasal 22 UUD 1945 yang memberikan kekuasaan besar kepada presiden untuk membuat Perppu, antara lain: (1) apakah Perppu tetap ada atau dihapuskan dalam sistem hukum nasional; (2) apakah kewenangan pembentukan Perppu akan ikut dialihkan kepada DPR ataukah tetap pada presiden; (3) kekaburan atau ketidakjelasan makna kepentingan yang memaksa; dan (4) kekhawatiran Perppu disalahgunakan oleh presiden.¹⁰ Kekhawatiran Perppu disalahgunakan juga dikemukakan oleh Harun Al Rasyid pada saat pembahasan amandemen UUD 1945. Perppu dianggap sebagai produk hukum peninggalan penjajah dan perlu dihapus dari sistem hukum Indonesia, karena Perppu dianggap memberikan wewenang kepada presiden untuk mencabut undang-undang yang dilahirkan oleh lembaga legislatif,¹¹ sehingga dapat membuka peluang bagi presiden untuk bertindak otoriter dan melahirkan pemerintahan yang otoriter.

Persoalan krusial lainnya berkenaan dengan penetapan Perppu adalah perihal kontrol politik DPR. Kontrol DPR terhadap Perppu terdapat keterbatasan dari segi desain pengawasan. DPR hanya dibekali pranata persetujuan, di mana DPR hanya dapat menerima atau menolak Perppu yang diajukan oleh presiden tanpa bisa mengoreksi materi muatan yang diatur dalam Perppu tersebut. DPR tidak dapat membuat opsi lain, misalnya menerima dengan perubahan. DPR tidak dapat membatalkan atau merubah satu pasal atau beberapa pasal saja meskipun didapati

¹⁰ 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.793-794, 871-872, 912-923.

¹¹ Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif*, h.794.

pasal tersebut bertentangan dengan konstitusi. Konsekuensi pengaturan demikian menjadikan DPR dipaksa untuk menerima Perppu secara keseluruhan meskipun ada satu pasal tertentu yang dipersoalkan.¹² Hal ini menimbulkan persoalan dilematik manakala DPR berkeinginan merubah materi muatan Perppu tersebut agar lebih komprehensif untuk diberlakukan menjadi undang-undang.¹³ Desain kontrol demikian membuat posisi DPR pasif dan hanya sebagai pemberi legitimasi kehendak pemerintah dalam membentuk kebijakan melalui Perppu.

Persoalan lainnya adalah berkenaan dengan praktik politik di DPR. Menurut Saldi Isra, proses pengujian Perppu di DPR kadangkala menjadi ajang tawar menawar Pemerintah dan DPR sehingga perdebatan dari segi substansi hukum menjadi tidak penting.¹⁴ Lebih lanjut Saldi Isra menyatakan, pada saat konfigurasi politik yang ada di DPR lebih didominasi oleh kekuatan pemerintah, dikhawatirkan proses di DPR hanya bagian dari legitimasi semata.¹⁵

¹² Kondisi ini tergambar dari proses pembahasan Perppu No. 1 Tahun 2020, di mana terdapat beberapa pasal yang dipersoalkan oleh DPR karena dianggap bertentangan dengan konstitusi, namun pada akhirnya Perppu tersebut tetap diterima oleh DPR menjadi undang-undang, karena DPR menganggap Perppu ini secara umum dibutuhkan untuk mengatasi keadaan genting di bidang ekonomi yang diakibatkan pandemi COVID-19 di Indonesia.

¹³ Keinginan DPR untuk melakukan perubahan terhadap suatu Perppu tercermin dari proses pembahasan Perppu No. 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK). Perppu ini ditolak oleh DPR akan tetapi pemerintah diminta untuk mengajukan RUU JPSK. Fakta ini menunjukkan bahwa ada keinginan dari DPR untuk mengadakan perubahan terhadap materi Perppu agar lebih komprehensif untuk diberlakukan menjadi undang-undang. Fakta lain tampak dari proses pembahasan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat. Dalam pandangan akhir fraksi dan pemerintah terkait Perppu ini, terdapat tiga sikap dari fraksi di DPR, yaitu (i) setuju, (ii) setuju dengan catatan, dan (iii) tidak setuju atau menolak. Fraksi yang setuju dengan catatan adalah Fraksi Demokrat dan Fraksi Persatuan Pembangunan. Kedua fraksi tersebut setuju dengan catatan agar pemerintah segera merevisi Perppu tersebut setelah disetujui menjadi undang-undang. Hal ini menunjukkan, ada keinginan dari fraksi di DPR untuk mengadakan perubahan terhadap materi Perppu yang dirasa kurang lengkap, namun DPR tidak dapat melakukan perubahan karena hanya dapat menerima atau menolak Perppu.

¹⁴ Saldi Isra, et al., *Perkembangan Pengujian Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berfikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif)* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Bekerjasama dengan Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2010), h.165.

¹⁵ Isra, *Perkembangan Pengujian*, h.172.

Praktik politik di DPR secara terang memperlihatkan bahwa kontrol secara politik itu cenderung bersifat subjektif yang keputusan akhirnya kerap kali ditentukan oleh konstelasi politik, di mana partai koalisi pendukung pemerintah akan cenderung mendukung Perppu yang diterbitkan oleh presiden. Pada titik ini penilaian atas urgensi suatu Perppu karena adanya hal ihwal kegentingan yang memaksa menjadi terabaikan, karena penilaian atas Perppu tersebut lebih banyak didasarkan pada posisi politik dari masing-masing fraksi di DPR. Akibatnya, Perppu yang ditetapkan oleh presiden yang mempunyai dukungan kuat dan dominan di DPR akan cenderung diterima dan disetujui oleh DPR menjadi undang-undang.

Kenyataan tersebut tergambar jelas dari praktik penetapan Perppu pada masa pemerintahan Presiden Jokowi. Pada periode pertama (2014-2019), Presiden Jokowi didukung oleh koalisi tujuh partai politik dengan komposisi kekuatan di DPR mencapai 69% atau menguasai 386 kursi dari 560 kursi. Bahkan di periode kedua (2019-2023), partai koalisi pendukung pemerintahan Presiden Jokowi sangat dominan di DPR. Apalagi setelah bergabungnya Gerindra dan PAN pasca Pemilu 2019, dukungan politik di DPR mencapai 82% atau 471 kursi dari 575 kursi.¹⁶ Hampir seluruh partai politik di DPR menjadi partai pendukung pemerintah, dan hanya menyisakan PKS dan Demokrat yang berada di luar pemerintahan. Dominasi partai koalisi pendukung pemerintahan di DPR menjadikan Perppu yang diajukan oleh Presiden Jokowi semuanya diterima dan disetujui oleh DPR menjadi undang-undang, termasuk berbagai Perppu yang kontroversial, seperti Perppu Cipta Kerja,¹⁷ Perppu *Corona*,¹⁸ Perppu Akses Informasi

¹⁶ PDIP 128 kursi, Golkar 85 kursi, PKB 59 kursi, Nasdem 58 kursi, PPP 19 kursi, Gerindra 78 kursi, dan PAN 44 kursi.

¹⁷ Perppu No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

¹⁸ 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.

Kuangan,¹⁹ Perppu Ormas,²⁰ dan Perppu Kebiri.²¹

Pembatasan Penetapan Perppu dalam Kerangka Penataan Regulasi

Terlepas dari realitas problematika di atas, Perppu sesungguhnya mempunyai peran strategis dalam penyelenggaraan negara, terutama ketika negara sedang menghadapi keadaan darurat atau keadaan mendesak atau negara dalam keadaan tidak normal, yang menuntut pemerintah untuk mengambil tindakan lekas dan cepat. Dalam lintasan sejarah bangsa Indonesia, seringkali terjadi peristiwa atau kondisi yang bersifat abnormal, baik di bidang sosial, ekonomi, politik, hukum, pertahanan dan keamanan yang diakibatkan oleh berbagai macam faktor seperti perang, pemberontakan, kerusuhan sipil, bencana alam, bencana non alam, krisis ekonomi, krisis kesehatan, terorisme, dan lain sebagainya, di mana instrumen hukum positif yang ada tidak mampu berperan maksimal untuk mengatasi keadaan tersebut.

Perkembangan ketatanegaraan Indonesia dewasa ini menunjukkan bahwa Perppu digunakan pula sebagai jalan keluar untuk mengatasi keadaan mendesak yang membutuhkan kepastian hukum, di mana terdapat keadaan yang membutuhkan penyelesaian cepat berdasarkan undang-undang dan tidak cukup waktu untuk melakukan pembentukan undang-undang dengan cara biasa. Tidak jarang pula Perppu digunakan untuk menanggukkan keberlakuan suatu undang-undang akibat ketidaksiapan sarana, prasarana, dan sumber daya manusia, serta perangkat penunjang lainnya yang menjadi prasyarat untuk memberlakukan undang-undang tersebut. Perppu kerap kali diposisikan sebagai solusi terakhir ketika terjadi kebuntuan

¹⁹ Perppu No. 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan.

²⁰ Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

²¹ Perppu No. 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

hukum, kekosongan hukum, atau keberadaan hukum yang tidak memadai di dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan.

Gambaran di atas mengilustrasikan urgensi Perppu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Akan tetapi di sisi lain, keberadaan Perppu rentan disalahgunakan oleh presiden untuk kepentingan kekuasaan. Oleh sebab itu, sebagai upaya penataan regulasi di Indonesia dibutuhkan pembatasan penetapan Perppu dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Penataan regulasi perlu dilakukan secara sistematis yang menyoar pada perbaikan sistem, termasuk sistem peraturan perundang-undangan.²² Dalam konteks Perppu, perbaikan sistem ditujukan pada beberapa aspek, antara lain adalah aspek substansi pengaturan Perppu, meliputi materi muatan Perppu, prosedur pembentukan, sistem pengawasan, dan mekanisme pengujian di pengadilan. Tulisan ini akan fokus pada tiga hal utama, yaitu pembatasan materi muatan Perppu, pembatasan syarat konstitusional penetapan Perppu, dan pembatasan melalui perluasan kekuasaan DPR dalam penetapan Perppu.

1. Pembatasan Materi Muatan Perppu

Praktik penetapan Perppu selama ini menunjukkan cakupan bidang materi Perppu begitu luas, dan tidak ada pembatasan bidang materi. Segala hal yang diatur oleh undang-undang dapat diatur dengan Perppu. Praktik demikian timbul karena tidak ada penegasan dalam konstitusi mengenai bidang materi yang dapat diatur dengan Perppu. Selain itu, Pasal 11 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa, “materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang.”²³ Pasal ini memberikan keleluasaan kepada presiden

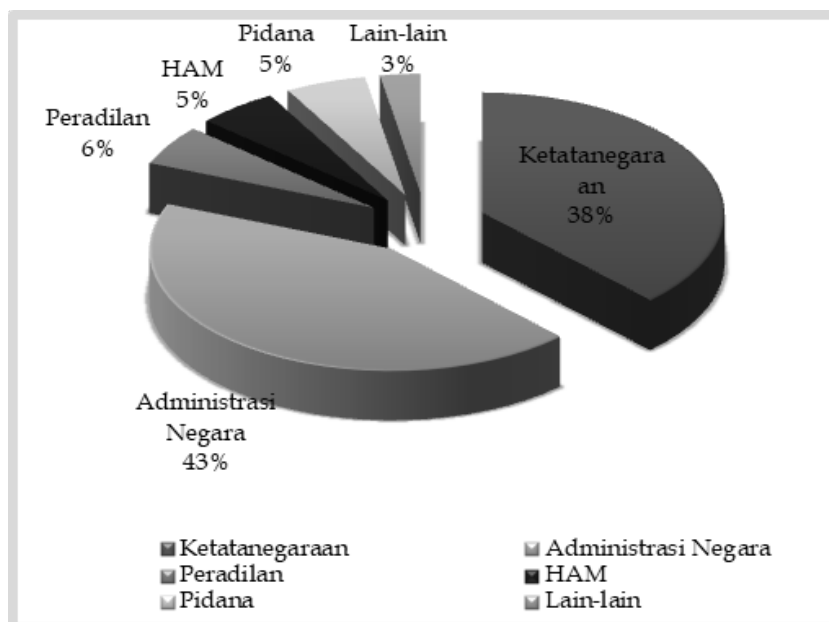
²² Diani Sadiawati dkk., *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya*, (Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2019), h.8.

²³ Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terakhir kali diubah dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang

untuk mengatur segala bidang dengan Perppu, termasuk bidang ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*) dan hal-hal yang berkaitan dengan perlindungan dan jaminan hak-hak dasar rakyat.

Berikut ini disajikan gambaran bidang materi Perppu dari tahun 1998 hingga 2023. Secara keseluruhan ada 37 (tiga puluh tujuh) Perppu, dengan bidang materi sebagai berikut.

Diagram 1. Bidang Materi Perppu dari Tahun 1998 s/d 2023



Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

Diagram di atas memperlihatkan begitu luas bidang pengaturan Perppu yang mengatur bidang administrasi negara, bidang ketatanegaraan seperti lembaga negara dan kewarganegaraan, bidang peradilan, HAM, dan pidana. Luasnya bidang materi Perppu membawa konsekuensi berpotensi menimbulkan kediktatoran karena presiden dapat mengatur segala bidang kehidupan warga

Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

negara bahkan mengatur kelembagaan negara tanpa melibatkan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Tergambar dari diagram di atas, bahwa penetapan Perppu di bidang ketatanegaraan cukup dominan. Tercatat ada 14 (empat belas) Perppu dari 37 (tiga puluh tujuh) Perppu yang ditetapkan sejak tahun 1998 hingga 2023 mengatur bidang ketatanegaraan. Salah satu contoh Perppu yang mengatur bidang ketatanegaraan 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. Pada akhirnya Perppu tersebut dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui pengujian Undang-Undang No. 4 Tahun 2014.²⁴

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. Gagasan pentingnya pembatasan bidang materi Perppu dikemukakan pula oleh Bagir Manan. Menurut pandangan Bagir Manan, penetapan Perpu harus ada pembatasan-pembatasan agar tidak menimbulkan kediktatoran, yakni Perppu hanya mengatur hal-hal yang bersifat administasi negara. Perppu tidak boleh mengatur hal-hal yang bersifat ketatanegaraan dan hal-hal yang berkaitan dengan perlindungan dan jaminan hak-hak dasar rakyat.²⁵

²⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 1-2/PUU-XII/2014 tentang 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 Menjadi Undang-Undang, tanggal 13 Februari 2014.

²⁵ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Cetakan Ketiga (Yogyakarta: UII Press, 2006), h.153-154.

Di beberapa negara, peraturan semacam Perppu (*emergency decree*) lazim diberikan pembatasan dari segi bidang materi. Mereka menganggap meskipun Perppu setingkat dengan undang-undang, namun karena tidak dibentuk melalui proses legislasi biasa maka tidak semua urusan dapat diatur dengan Perppu. *Provisional Measure* di Brazil diberi batasan berupa larangan untuk mengatur hal-hal yang berkaitan dengan: (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. Pembatasan bidang materi tersebut dituangkan dengan tegas dalam Konstitusi Brazil.²⁶ Di Argentina terdapat pula pembatasan bidang materi *emergency decree*. Konstitusi Argentina 1994 mengecualikan bidang pidana, perpajakan, masalah pemilihan umum dan sistem kepartaian sebagai bidang yang tidak boleh diatur dengan *emergency decree* (*Decree of Necessity and Urgency*).²⁷

Bidang materi di atas dianggap membutuhkan proses legislasi yang melibatkan lembaga perwakilan rakyat. Oleh sebab itu, materi tersebut tidak diperkenankan diputuskan sendirian oleh eksekutif. Salah satu materi tersebut adalah bidang materi pidana. Pencantuman materi pidana ke dalam peraturan perundang-undangan dianggap membutuhkan persetujuan langsung dari rakyat melalui para wakil rakyat di parlemen.

²⁶ Brazil Constitution Article 62 paragraph 1, "Provisional measures may not be issued on matters: 1. with respect to: a) nationality, citizenship, political rights, political parties, and election law; b) criminal law, criminal procedure, and civil procedure; c) organization of the Judiciary and the Public Ministry, as well as the careers and guarantees of their members; d) multi-year plans, budgetary directives, budgets and additional and supplementary credits, except as provided for in article 167 paragraph 3.

²⁷ The Constitution of Argentina 1994 Section 99 Paragraph (3), "Only when due to exceptional circumstances the ordinary procedures foreseen by this Constitution for the enactment of laws are impossible to be followed, and when rules are not referred to criminal issues, taxation, electoral matters, or the system of political parties, he shall issue decrees on grounds of necessity and urgency, which shall be decided by a general agreement of ministers who shall countersign them together with the Chief of the Ministerial Cabinet."

Persetujuan wakil rakyat menjadi suatu keharusan dalam menentukan materi pidana. Pemuatan materi pidana dipandang sebagai bentuk legislasi terhadap penghilangan kemerdekaan atau pembebanan hak seseorang yang langsung terkait dengan hak asasi manusia. Hal itu yang menyebabkan setiap penempatan ketentuan pidana dalam peraturan perundang-undangan harus dilakukan dengan cermat dan memiliki legitimasi kuat. Pencantuman sanksi pidana terkait erat dengan asas legalitas, di mana salah satu maknanya adalah mengharuskan pemuatan ketentuan pidana dalam peraturan perundang-undangan melalui proses legitimasi yang demokratis.²⁸

Pencantuman ketentuan pidana dalam Perppu harus dibatasi mengingat proses legislasi Perppu tidak melibatkan lembaga perwakilan rakyat sebagai syarat legitimasi yang demokratis. Pembentukan Perppu merupakan putusan politik sepihak dari presiden, tanpa ada peran wakil rakyat di parlemen, dan minim kontrol dari publik. Oleh sebab itu, Perppu semestinya tidak boleh mengatur ketentuan pidana berupa pembebanan sanksi pidana karena hal itu berkenaan langsung dengan hak asasi manusia.

Selain larangan pencantuman sanksi pidana, Perppu tidak boleh mengatur masalah yang berkenaan dengan lembaga negara terkhusus kekuasaan kehakiman, dan hak asasi manusia. Pengaturan lembaga negara merupakan kebijakan hukum negara (*legal policy*) yang berkaitan dengan arah politik hukum negara. Karena itu pengaturan berkenaan lembaga negara harus melalui proses legislasi yang demokratis melalui perwakilan rakyat di parlemen. Terlebih berkaitan dengan lembaga kekuasaan kehakiman, di mana lembaga kekuasaan kehakiman adalah salah satu poros kekuasaan negara yang mempunyai peran sentral dalam penegakan hukum. Bidang materi pidana,

²⁸ Fitra Arsil, "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): h.18, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol.48.no.1.1593>.

kekuasaan kehakiman, dan hak asasi manusia pengaturannya harus melibatkan peran wakil rakyat di parlemen melalui proses legislasi yang demokratis karena berkenaan dengan hal-hal fundamental dalam negara.

2. Pembatasan Syarat Konstitusional Penetapan Perppu

Syarat konstitusional penetapan Perppu telah tegas dinyatakan dalam Pasal 22 UUD 1945, yaitu keharusan adanya keadaan kegentingan yang memaksa. Artinya, Perppu tidak dapat ditetapkan diluar keadaan kegentingan yang memaksa. Perppu yang ditetapkan tanpa ada keadaan kegentingan yang memaksa adalah inkonstitusional. Problematika yang timbul terhadap hal ini adalah pemaknaan terhadap klausula ihwal kegentingan yang memaksa sebagai syarat konstitusional penetapan Perppu.

Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 138/PUU-VII/2009²⁹ sebenarnya telah memberikan parameter ihwal kegentingan yang memaksa, yaitu sebagai berikut:

- a. Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang;
- b. Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai;
- c. Kekosongan hukum 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.

Akan tetapi parameter di atas perlu disempurnakan, karena dalam batas tertentu melahirkan kontraproduktif dengan tujuan utama keberadaan Perppu. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 secara implisit memperluas makna kegentingan

²⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 perihal Pengujian Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tanggal 8 Februari 2010.

memaksa menjadi keadaan mendesak. Luasnya cakupan keadaan mendesak membawa resiko dua hal, yaitu (i) membuka peluang penyalahgunaan dengan menafsirkan kebutuhan mendesak sesuai dengan kebutuhan penguasa;³⁰ dan (ii) membuka peluang bagi presiden untuk setiap saat bertindak sewenang-wenang membatalkan undang-undang dengan cara membentuk Perppu.³¹

Putusan tersebut secara implisit juga memperluas fungsi Perppu dan memperbesar kewenangan presiden dalam menetapkan Perppu, karena Perppu dapat digunakan sebagai (i) sarana untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang; (ii) sarana untuk mengisi kekosongan hukum; (iii) sarana untuk menyempurnakan undang-undang yang tidak memadai;³² dan bahkan (iv) sarana untuk membuat undang-undang secara cepat. Kondisi ini memicu lahirnya banyak Perppu dalam penyelenggaraan negara. Padahal hakikat fungsi Perppu adalah sebagai jalan keluar darurat (*escape clause*),³³ yang hanya digunakan pada situasi genting dan memaksa.

Selain Putusan Mahkamah Konstitusi di atas, terdapat beberapa doktrin terkait ihwal kegentingan memaksa yang perlu diperhatikan. Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa ihwal kegentingan yang memaksa sebagai syarat penetapan Perppu harus memenuhi tiga unsur, yaitu: (1) adanya kebutuhan mendesak untuk bertindak (*reasonable necessity*); (2) keterbatasan

³⁰ Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan penetapan Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan menjadi bukti penyimpangan penggunaan Perppu dengan dalih keadaan mendesak, meskipun tidak ada keadaan genting yang mengharuskan untuk dikeluarkan Perppu.

³¹ Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai contoh kesewenangan presiden dalam penggunaan Perppu untuk membatalkan undang-undang. Presiden mengeluarkan Perppu untuk membatalkan Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang baru sehari disahkan.

³² Daniel Yusmic P. FoEkh, *Perpu dalam Teori dan Praktik*, (Depok: Rajawali Pers, 2021), h.382

³³ Perihal Perppu sebagai *escape clause* ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 118-119-125-126-127-129-130-135/PUU-XII/2014 perihal Pengujian tentang Pengujian Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan Pengujian Perppu No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tanggal 18 Februari 2015.

waktu (*limited time*) atau terdapat kegentingan waktu; dan (3) tidak tersedia alternatif lain atau alternatif lain diperkirakan tidak akan dapat mengatasi keadaan.³⁴ Sementara itu, Bagir Manan menyatakan bahwa unsur kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UUD 1945 harus menunjukkan 2 (dua) ciri umum, yaitu: *pertama*, ada krisis, yakni ada suatu gangguan nyata yang menimbulkan kegentingan dan bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbunce*); dan *kedua*, kemendesakan, yakni apabila terjadi berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan dan menuntut suatu tindakan atau pengaturan dengan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu.³⁵ Ada pula yang menyatakan, pembatasan ihwal kegentingan yang memaksa meliputi batasan mengenai waktu kapan suatu Perppu dapat dikeluarkan, dan batasan substansi yang menjadi isi dari Perppu tersebut, serta batasan terhadap perlindungan hak-hak konstitusional rakyat.³⁶

Berdasarkan berbagai doktrin serta pendapat para ahli, dan berpijak pada hakikat Perppu dalam konstitusi Indonesia, dapat diketahui bahwa ihwal kegentingan yang memaksa dalam Pasal 22 UUD 1945 mengandung dua unsur penting, yaitu: (1) unsur kegentingan, dan (2) unsur kemendesakan (keterpaksaan), yakni ada keadaan mendesak yang memaksa pemerintah untuk mengambil tindakan atau pengaturan secara cepat berdasarkan undang-undang. Unsur kegentingan sendiri mengandung tiga hal penting, yaitu (i) unsur krisis, yakni suatu keadaan yang menimbulkan gangguan; (ii) unsur mengancam stabilitas negara; dan (iii) bersifat faktual atau nyata, artinya keadaan krisis yang mengancam stabilitas negara itu memang telah nyata ada, dan bukan dalam perkiraan. Sementara itu, unsur kemendesakan

³⁴ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), h.282

³⁵ Manan, *Lembaga Kepresidenan*, h.153.

³⁶ Cipto Prayitno, "Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang," *Jurnal Konstitusi* 17, no. 3 (2020): h.472, <https://doi.org/10.31078/jk1733>.

mengandung tiga hal pokok, yaitu (i) unsur kebutuhan hukum; (ii) keterbatasan waktu; dan (iii) bersifat terpaksa, artinya tidak ada alternatif lain untuk mengatasi keadaan tersebut.

Berbagai unsur di atas sesungguhnya dapat digunakan sebagai rambu pembatas dalam penetapan Perppu mengingat hal utama dalam penetapan Perppu adalah ada tidaknya kegentingan yang memaksa sebagaimana yang dipersyaratkan oleh konstitusi.

Penelusuran terhadap putusan Mahkamah Konstitusi berkenaan dengan Perppu juga ditemukan bahwa berbagai putusan Mahkamah Konstitusi sesungguhnya telah melahirkan kerangka konstitusional dalam memperjelas perihal Perppu. Kerangka konstitusional ini dapat dijadikan pedoman bagi presiden dalam menetapkan sebuah Perppu. Berikut disajikan tabel yang memperlihatkan kerangka konstitusional Perppu yang lahir dari putusan Mahkamah Konstitusi.

Tabel 1. Kerangka Konstitusional Perppu Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi

No	Nomor Putusan	Perihal	Substansi
1	138/PUU-VII/2009	Materi muatan Perppu	Materi Perppu adalah materi undang-undang, bukan materi untuk melaksanakan undang-undang, dan bukan materi yang telah diatur dalam Undang-Undang Dasar.
2	003/PUU-III/2005; 138/PUU-VII/2009; dan 1-2/PUU-XII/2014	Hak subjektif konstitusional	Hak presiden untuk menetapkan Perppu bukan hak subjektif semata namun hak subjektif presiden itu harus memenuhi kondisi-kondisi konstitusional yang dipersyaratkan. Artinya, penggunaan hak subjektif presiden dibatasi oleh kondisi-kondisi tertentu sebagai dasar objektivitas menurut konstitusi.

3	1-2/PUU-XII/2014	Kewenangan t e r b a t a s presiden	Presiden tidak berwenang membuat Perppu tanpa adanya kegentingan yang memaksa.
4	1-2/PUU-XII/2014	Perppu tidak boleh disalahgunakan	Pembentukan Perppu tidak boleh disalahgunakan, mengingat sebenarnya materi Perppu adalah materi undang-undang yang tidak dapat diputuskan sendiri oleh presiden tanpa persetujuan DPR.
5	118-119-125-126-127-129-130-135/PUU-XII/2014	Jalan keluar darurat	Perppu bukan suatu alat kekuasaan politik. Perppu merupakan “ <i>escape clause</i> ” kepada presiden sebagai pemegang hak subjektif yang dibatasi oleh konstiusi.
6	1-2/PUU-XII/2014	Tujuan Perppu	Perppu ditetapkan untuk mengatasi kekosongan hukum dan ketidakpastian hukum.
7	1-2/PUU-XII/2014	Akibat sontak segera (<i>prompt immedately</i>)	Perppu harus memiliki akibat sontak segera (<i>prompt immedately</i>) untuk memecahkan suatu permasalahan hukum.
8	003/PUU-III/2005	Isi konsideran menimbang	“Konsideran Menimbang” Perppu harus mencerminkan kondisi objektif bangsa dan negara dalam menjabarkan syarat kegentingan yang memaksa, sehingga Perppu dapat dinilai secara terukur.
9	138/PUU-VII/2009	Syarat konstitusional kegentingan yang memaksa	Pembentukan Perppu harus memenuhi syarat konstitusional kegentingan yang memaksa yang menunjukkan adanya kebutuhan mendesak, dan terjadi kekosongan hukum atau ketidakpastian hukum,

9			yaitu: (1) adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang; (2) undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai; dan (3) kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.
10	37/PUU-XVIII/2020	Perppu dalam keadaan darurat	Keberlakuan Perppu sebagai peraturan darurat yang diperuntukkan mengatasi keadaan darurat hanya berlaku sementara, yakni selama keadaan darurat berlangsung.

3. Perluasan Kekuasaan DPR dalam Penetapan Perppu

Salah satu persoalan mendasar dari mekanisme pengawasan Perppu yang dilakukan oleh DPR adalah persoalan keterbatasan dari segi desain pengawasan. DPR hanya dibekali pranata persetujuan secara terbatas, di mana DPR hanya dapat menerima atau menolak Perppu yang diajukan oleh presiden tanpa bisa mengoreksi materi muatan yang diatur dalam Perppu tersebut.

Pengaturan perihal persetujuan DPR terhadap suatu Perppu dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara terang membatasi kekuasaan DPR untuk dapat melakukan perubahan atas materi muatan Perppu. Pasal 52 ayat (3) Undang-Undang

No. 12 Tahun 2011 secara tegas menyatakan, “DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”. Ketentuan bahwa DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Perppu secara terang telah membatasi kemampuan DPR untuk melakukan fungsi legislasi dalam pembentukan Perppu, di mana DPR tidak dapat melakukan perubahan terhadap materi muatan Perppu agar menjadi lebih komprehensif untuk diberlakukan menjadi undang-undang.

Keinginan DPR untuk melakukan perubahan terhadap materi Perppu di dalam praktik terlihat dari proses pembahasan Perppu di DPR, diantaranya dapat dilihat dari proses pembahasan Perppu No. 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK). Perppu ini ditolak oleh DPR akan tetapi pemerintah diminta untuk mengajukan RUU JPSK. Fakta ini menunjukkan bahwa ada keinginan dari DPR untuk mengadakan perubahan terhadap materi Perppu agar lebih komprehensif untuk diberlakukan menjadi undang-undang. Fakta lain tampak dari proses pembahasan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Dalam pandangan akhir fraksi dan pemerintah terkait Perppu ini, terdapat tiga sikap dari fraksi di DPR, yaitu (i) setuju, (ii) setuju dengan catatan, dan (iii) tidak setuju atau menolak. Fraksi yang setuju dengan catatan adalah Fraksi Demokrat dan Fraksi Persatuan Pembangunan. Kedua fraksi tersebut setuju dengan catatan agar pemerintah segera merevisi Perppu tersebut setelah disetujui menjadi undang-undang. Hal ini menunjukkan, ada keinginan dari fraksi di DPR untuk mengadakan perubahan terhadap materi Perppu yang dirasa kurang lengkap atau bertentangan dengan konstitusi, namun DPR tidak dapat melakukan perubahan karena ditentukan hanya dapat menerima atau menolak Perppu.

Sebenarnya secara konstitusional, UUD 1945 tidak menyatakan bahwa DPR hanya dapat menerima atau menolak Perppu. UUD 1945 hanya menegaskan bahwa Perppu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut.³⁷ Klausula keharusan Perppu mendapat persetujuan DPR tidak harus dimaknai bahwa DPR hanya dapat memberikan persetujuan terhadap suatu Perppu. Merujuk pada hakikat persetujuan DPR dalam Pasal 22 UUD 1945 yang didalamnya terkandung kedaulatan rakyat dan fungsi pengawasan, 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.³⁸ Oleh sebab itu, penting untuk memberikan ruang bagi DPR dalam penyusunan materi muatan Perppu sebelum disahkan menjadi undang-undang sebagai representasi keterlibatan rakyat.

Kekuasaan DPR untuk melakukan perubahan materi Perppu ini harus diletakkan dalam proporsi untuk memperbaiki kelemahan dan keterbatasan desain pengawasan Perppu. Oleh sebab itu, ketentuan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan 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

³⁷ Pasal 22 ayat (2) UUD 1945

³⁸ 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>.

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.

DPR dapat melakukan penilaian Perppu terhadap tiga hal, yaitu *pertama*, menilai urgensi Perppu dalam mengatasi keadaan kegentingan yang memaksa (kebutuhan pengaturan); *kedua*, menilai syarat ihwal kegentingan yang memaksa dalam penetapan Perppu; dan *ketiga*, menilai materi muatan Perppu. Ketiga hal itu dapat dijadikan parameter DPR dalam melakukan penilaian terhadap Perppu sebagai dasar putusan untuk memberikan persetujuan, persetujuan dengan perubahan, atau penolakan.

Pemberian kuasa kepada DPR untuk melakukan perubahan materi Perppu akan dapat menghindarkan kemungkinan penyelundupan hukum dalam penerbitan Perppu yang 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 turut menentukan arah kebijakan negara dalam mengatasi keadaan kegentingan yang memaksa melalui kontrol politik legislasi Perppu.

Simpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa keberadaan Perppu menghadirkan problematika tersendiri dalam penyelenggaraan pemerintahan. Perppu kerap kali diposisikan sebagai sarana untuk memuluskan kebijakan pemerintah dan penetapan Perppu seringkali tidak ada signifikansi dengan kegentingan yang memaksa. Pada sisi lain, terdapat kelemahan dan keterbatasan pengawasan DPR terhadap Perppu. Kondisi ini mengharuskan ada pembatasan penetapan Perppu dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Bentuk pembatasan penetapan Perppu dapat dilakukan terhadap tiga hal, yaitu (i) pembatasan materi muatan Perppu, berupa pembatasan bidang materi pidana, kekuasaan kehakiman, dan hak asasi manusia sebagai bidang materi yang tidak boleh diatur dengan Perppu; (ii) pembatasan syarat konstitusional penetapan Perppu, dengan memperketat syarat penetapan Perppu dan merujuk pada kerangka konstitusional Perppu dari putusan Mahkamah Konstitusi; dan (iii) pembatasan melalui perluasan kekuasaan DPR dalam penetapan Perppu, dengan memberikan wewenang kepada DPR untuk dapat melakukan perubahan terhadap Perppu apabila didapati secara nyata bahwa ketentuan yang diatur dalam Perppu bertentangan dengan Konstitusi. Tiga bentuk pembatasan tersebut berpijak pada kerangka penataan regulasi agar keberadaan Perppu efektif dan tidak disalahgunakan untuk kepentingan kekuasaan.

Daftar Pustaka

Jurnal :

- 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>.
- 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>.
- Huda, Ni'matul. “Problematika Substantif Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi”. *Jurnal Konstitusi* 10, no. 4 (2013): 557-577, <https://doi.org/10.31078/jk1041>.
- 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>.

Prayitno, Cipto. “Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”. *Jurnal Konstitusi* 17, no. 3 (2020): 461-477, <https://doi.org/10.31078/jk1733>.

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

Suhardin, Yohanes, dan Henny Siada Flora, “Eksistensi Putusan Mahkamah Konstitusi Pasca Disahkannya Undang-Undang Penetapan Perppu Cipta Kerja,” *USM Law Review* 6, no. 1 (2023): 320-331, <http://doi.org/10.26623/julr.v6i1.6307>.

Buku :

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

Falaakh, Mohammad Fajrul. “Involusi Perppu (Bank Century)”, dalam Aloysius Soni BL de Rosari, ed., *Centurygate Mungurai Konspirasi Penguasa-Pengusaha*. Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2010.

FoEkh, Daniel Yusmic P. *Perpu dalam Teori dan Praktik*. Depok: Rajawali Pers, 2021.

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

Irawan, Chandra Purna. *Kediktatoran Konstitusional Upaya Membungkam Gerakan Dakwah Melalui Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Pemuda Indonesia Bangkit, 2017.

Isra, Saldi. et al., *Perkembangan Pengujian Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berfikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif)*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Bekerjasama dengan Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2010.

Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan*. Cetakan Ketiga, 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.

Rossiter, Clinton J. *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*. New Jersey: Princeton University Press, 1948.

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

Soesatyo, Bambang. *Indonesia Gawat Darurat Kumpulan Catatan Kritis Anggota DPR Sepanjang 2009-2014*. Jakarta: Penerbit RMBooks, 2014.

Peraturan Perundang-Undangan :

UUD Negara RI Tahun 1945

The Constitution of Argentina 1994

The Constitution of Brazil 1988

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

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 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan.
- 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.
- Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
- Perppu No. 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK).

Putusan Pengadilan :

- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020 perihal Pengujian Formil Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, tanggal 25 November 2021.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 118-119-125-126-127-129-130-135/PUU-XII/2014 perihal Pengujian tentang Pengujian Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan Pengujian Perppu No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tanggal 18 Februari 2015.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 1-2/PUU-XII/2014 tentang 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 Menjadi Undang-Undang, tanggal 13 Februari 2014.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 perihal Pengujian Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan

Atas Undang-Undang No. 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 Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang, tanggal 7 Juli 2005.

Internet :

Koalisi Masyarakat Sipil, *Perpu Ormas Ancaman bagi Demokrasi dan Negara Hukum*, pskh.or.id, 2017, <https://pshk.or.id/dokumen/3896>.