

**“Analisis Yuridis Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Oleh Presiden Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”**

**Sari Febriyanti,\*kosariza**

Mahasiswa Program Kekhususan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Jambi  
[sarifebriyanti99@gmail.com](mailto:sarifebriyanti99@gmail.com)

***Abstract***

*Government Regulation in Lieu of Law (Perppu) is one type of law whose position is at the level of its existence with the law in the hierarchy of laws and regulations. Perppu is stipulated by the president with certain conditions required by the 1945 Constitution, in practice, the presence of the Perppu is widely questioned regarding the urgency and existence of the issuance of the perppu in urgent circumstances that force, the existence of the Perppu fluctuates according to the prevailing government legal politics, and in this case it is also necessary to see the position and procedure for the formation of a Perppu in accordance with the applicable legal politics, based on the above problems, the writing draws two formulations of the problem as follows, First, the Position of Government Regulations in Lieu of Laws in the Hierarchy of Legislative Regulations? Substitute for Laws based on Legislation? Furthermore, this writing uses the normative juridical method due to the ambiguity of norms in the formation of government regulations in lieu of laws, so that two main points are obtained, namely the position of government regulations in lieu of laws in the hierarchy of laws and regulations, in this case the perppu is parallel and at the same level as This can be seen in the Constitutional Court Regulation which stipulates that a Perppu can also be carried out by a Judicial Review at the Constitutional Court further regarding the process of forming government regulations in lieu of law, the process of forming a Perppu can be carried out more quickly due to urgent legal needs, so that the formation process is easier.*

**Keywords : President, Perppu, Position and Procedure of Formation.**

**Abstrak**

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) merupakan salah satu jenis hukum yang posisinya setingkat keberadaannya dengan undang-undang dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Perppu ditetapkan oleh presiden dengan persyaratan tertentu yang diwajibkan oleh UUD 1945, dalam praktiknya, kehadiran Perppu banyak dipersoalkan mengenai urgensi dan eksistensi dikeluarkannya perppu dalam keadaan genting yang memaksa, keberadaan Perppu

naik turun disesuaikan dengan politik hukum pemerintahan yang berlaku, serta dalam hal ini juga perlu untuk dilihat kedudukan dan prosedur pembentukan Perppu sesuai dengan Politik Hukum yang berlaku, berdasarkan permasalahan diatas maka penulisan menarik dua rumusan masalah sebagai berikut, Pertama, Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan?, Kedua, .Prosedur Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang berdasarkan Peraturan Perundang-undangan? Selanjutnya Penulisan ini menggunakan metode Yuridis Normatif dikarenakan adanya kekaburan norma dalam pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, sehingga diperoleh dua point utama, yaitu kedudukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dalam hierarki peraturan perundangan-undangan, dalam hal ini perppu berkedudukan sejajar dan setingkat dengan undang-undang, hal ini dapat dilihat dengan adanya Peraturan Mahkamah Konstitusi yang menegaskan bahwa Perppu juga dapat dilakukan Judicial Review di Mahkamah Konstitusi selanjutnya mengenai proses pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, proses pembentukan perpu dapat dilaksanakan dengan lebih cepat dikarenakan kebutuhan hukum yang mendesak, sehingga proses pembentukannya lebih mudah.

**Kata Kunci : Presiden, Perppu, Kedudukan dan Prosedur Pembentukan.**

## **I. Pendahuluan**

Menurut Hans Kelsen, Hukum itu berjenjang berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki. Pengertiannya, hukum yang dibawah berlaku dan bersumber, dan berdasar dari hukum yang lebih tinggi, dan hukum lebih tinggi juga bersumber dan berdasar dari hukum yang lebih tinggi lagi begitu seterusnya sampai berhenti pada suatu hukum tertinggi yang disebut sebagai Norma Dasar (*Grundnorm*) dan masih menurut Hans Kelsen termasuk dalam sistem hukum yang dinamis.<sup>1</sup> Oleh sebab itu, hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga yang berwenang membentuknya, berdasarkan hukum yang lebih tinggi, sehingga hukum yang lebih rendah (*Inferior*) dapat dibentuk berdasarkan hukum yang lebih tinggi (*superior*), pada akhirnya hukum menjadi berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu Hierarki.

Dalam sistem norma hukum negara Republik Indonesia berlaku pula hal yang sama yaitu norma hukum yang berlaku berada dalam suatu sistem yang

---

<sup>1</sup> Aziz Syamsuddi, *Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta:, 2011, hal 14-15

berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, sekaligus berkelompok-kelompok, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada suatu norma dasar negara (*Staatsfundamentalnorm*) Republik Indonesia yakni Pancasila.<sup>2</sup>

Di Indonesia sendiri mengenai hierarki peraturan perundang-undangan mulai dikenal sejak dibentuknya Undang-Undang No. 1 Tahun 1950 yaitu Peraturan Tentang Jenis Dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, yang ditetapkan pada tanggal 2 februari 1950. Tidak hanya itu, hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia juga pernah berdasarkan atas Ketetapan MPR. Pertama diatur dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Momerandum DPRG mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, tidak disinggung hal-hal mengenai garis-garis besar tentang kebijakan Hukum Nasional, tetapi Ketetapan MPR ini menentukan antara lain mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia, yaitu Pancasila yang dirumuskan sebagai Sumber dari segala sumber hukum,

Perppu merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam sistem norma hukum negara republik indonesia. Perppu dikonsepsikan sebagai suatu peraturan yang dari segi sisinya seharusnya ditetapkan dalam bentuk undang-undang, tetapi karena keadaan kegentingan memaksa diterapkan dalam bentuk peraturan pemerintah.<sup>3</sup> Perppu merupakan salah satu sumber hukum yang posisinya setingkat keberadaannya dengan undang-undang dalam hierarki peraturan perundang-undangan, atau undang-undang/perppu berada pada urutan ketiga dalam hierarki perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.<sup>4</sup> Dasar hukum tentang keberadaan perppu diatur dalam Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945.

---

<sup>2</sup> Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Buku 1), Edisi Revisi, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hal. 57.

<sup>3</sup> Jimly Ashiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Pt Raja Grafindo, Jakarta, 2007, hal.3.

<sup>4</sup> Mukhlis Taib, *Dinamika Perundang-Undang Indonesia*, Cet. 1, Pt Fefika Utama, Bandung, 2017, hal. 121.

Persyaratan lahirnya Perppu harus' dalam konteks hal ihwal kegentingan yang memaksa.<sup>5</sup>

Perppu ditetapkan oleh presiden dengan persyaratan tertentu yang diwajibkan oleh UUD 1945. Keberadaan perppu hanya berlaku selama satu periode masa sidang untuk selanjutnya disetujui atau ditolak oleh DPR. Jika disetujui maka akan menjadi undang-undang, jika ditolak maka perppu dinyatakan tidak berlaku.<sup>6</sup> DPR sebagai pemegang kekuasaan legislative yakni kekuasaan pembentuk perundang-undangan memiliki fungsi legislasi, dan memiliki tugas serta wewenang untuk menyetujui atau tidak menyetujui Perppu yang diajukan presiden untuk ditetapkan menjadi undang-undang.

Dalam hal penetapan perppu menjadi undang-undang diatur dalam undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yakni Perppu harus diajukan ke DPR pada sidang berikutnya, hal ini dilakukan dalam bentuk pengajuan Rancangan Undang-Undang tentang penetapan Perppu menjadi Undang-Undang. Dengan demikian, DPR dalam hal ini berfungsi sebagai legislative review bagi peraturan perundang-undangan yang ditetapkan sebagai pengganti undang-undang oleh presiden sebagai produk lembaga eksekutif.<sup>7</sup>

Didalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara, dan Pasal 3 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan menegaskan bahwa undang-undang dasar negara republik Indonesia tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam penjelasannya penempatan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh beentangan dengan nilai-nilai

---

<sup>5</sup> *Ibid.*,

<sup>6</sup> *Ibid.*,

<sup>7</sup> Mukhlis Taib, *Op.Cit.*, hal. 122

yang terkandung dalam Pancasila.<sup>8</sup> Sedangkan undang-undang dasar negara merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan dibawah Undang-undang Dasar.

Presiden, sebagai penguasa ranah eksekusi dalam ketatanegaraan Indonesia, diberikan hak prerogative subjektif untuk membuat perppu. Presidenlah yang menafsirkan keadaan kegentingan memaksa terkait kondisi pemerintahan yang sedang dihadapinya. Karena sifatnya sangat subjektif, perppu tidak tertutup kemungkinan terjadi penyimpangan dari segi maksud dan tujuan, bisa saja kepentingan presiden sebagai ranah eksekutif secara tersirat dapat termuat dalam suatu perppu. Oleh karena itu para ahli hukum yang berseberangan dengan ide hukum darurat sering menentang pengaturan tentang hukum darurat dalam konstitusi.<sup>9</sup>

Perppu sendiri memiliki materi muatan seperti undang-undang. Yang membedakan Perppu dengan Undang-Undang ialah Proses pembentukannya. Perppu dibuat dan ditetapkan oleh presiden dalam keadaan kegentingan yang memaksa, sedangkan Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama presiden. Perppu ini bukan berarti tidak melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat selaku yang memiliki fungsi legislatif. Dalam UUD 1945 disebutkan dalam Pasal 22 ayat (2) yang berbunyi “Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut”.

Sampai saat ini belum ada talak ukur yang jelas dan terukur tentang apa yang dimaksud dengan “hal ihwal kegentingan yang memaksa” yang dapat menjadi alasan dikeluarkannya sebuah perppu oleh presiden. Oleh karena itu hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 merupakan penilaian subjektif presiden sedangkan objektivitasnya

---

<sup>8</sup> Reza Fikri Febriansyah, “Eksistensi Dan Prospek Pengaturan Perppu Dalam Sistem Norma Hukum Negara Republik Indonesia”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 6 No. 4, 2009, hal. 669.

<sup>9</sup> Muhammad Siddiq, “Kegentingan Memaksa Atau kepentingan Penguasa (Analisis Terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)”, *Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum*, Vol. 48, No. 1, 2014, hal. 274

dinilai oleh DPR dalam persidangan berikutnya yang dapat menerima atau menilak peentapan perppu menjadi undang-undang.<sup>10</sup>

Dalam praktik ketatanegaraan selama ini, dari berbagai perppu yang pernah dikeluarkan presiden menunjukkan adanya kecenderungan penafsiran “hal ihwal kegentingan yang memaksa” itu sebagai keadaan mendesak yang perlu diatur dengan peraturan setingkat undang-undang. Masalah-masalah penafsiran hukum tersebut, memang sangat potensial terjadi diantara lembaga-lembaga negara, khususnya yang memegang kekuasaan eksekutif dan yudikatif.<sup>11</sup>

Melihat mekanisme di atas dapat juga dikatakan bahwa terdapat suatu kondisi kegentingan yang memaksa sehingga pemerintah tidak dapat menempuh jalur legislasi biasa untuk mengusulkan pengaturan atas pemahaman pemerintah atas kondisi aktual saat itu. Dalam penjelasan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan, memberikan penjelasan bahwa pasal tersebut mengenai peraturan darurat, dimana aturan tersebut diadakan supaya keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan genting yang memaksa pemerintah untuk bertindak cepat dan tepat. Meskipun demikian, pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan DPR. Oleh karena itu, peraturan pemerintah dalam pasal 22 dimaksud yang kekuatannya sama dengan undang-undang harus disahkan pula oleh DPR.<sup>12</sup>

## **II. METODE PENELITIAN**

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, hal. 275.

<sup>11</sup> *Ibid.*,

<sup>12</sup> *Ibid.*, 276-277

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif. Metode ini dilakukan dengan beberapa cara seperti melakukan pengkajian, mendeskripsikan, melakukan sistematisasi, interpretasi, serta menilai dan menganalisis hukum positif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan melakukan penelitian terhadap data sekunder atau studi bahan kepustakaan, dengan menganalisis suatu permasalahan hukum melalui peraturan perundang-undangan, literatur-literatur dan bahan-bahan referensi lainnya. Dalam melakukan penelitian, penulis menggunakan pendekatan-pendekatan yang biasa digunakan dalam penelitian hukum normatif yaitu berupa pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan sejarah.

### **III. PEMBAHASAN**

#### **1. Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan**

Dalam teori mengenai jenjang norma hukum, “*Stufentheorie*”, yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki. Teori tersebut juga tercermin dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana tertuang pada berbagai macam Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam sejarah sistem ketatanegaraan, sejak tahun 1966 sampai dengan tahun 2011, Indonesia telah mengalami perubahan mengenai dasar pembentukan dan hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam kaitannya dengan hierarki peraturan perundang-undangan, sebagaimana diuraikan di atas, Hans Kelsen, berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjangjenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki atau tata susunan, yang artinya suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif yaitu norma dasar (*grundnorm*).

Uraian sejarah singkat hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dimulai dari TAP MPRS Tahun 1966, Dalam sejarah sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia, hierarki peraturan perundang-undangan dimulai pada masa Pemerintahan orde baru. Pemerintahan orde baru telah mengeluarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (TAP MPRS) tersebut disebutkan tata urutan peraturan perundangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945;
2. Ketetapan MPR;
3. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Keputusan Presiden;
6. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya, seperti: - Peraturan Menteri; - Instruksi Menteri; - dan lain-lainnya.

Dalam tata urutan peraturan perundangan tersebut kedudukan Perpu berada di posisi ketiga setelah TAP MPRS dan sejajar dengan Undang-Undang. Ketetapan MPRS ada pada posisi kedua yang menandakan bahwa pada masa tersebut kekuatan parlemen yang paling unggul adalah MPRS. Selanjutnya Hierarki Perundang-undangan berdasarkan Ketetapan MPR Tahun 2000. Pada tahun 2000 MPR menetapkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundangundangan. Dalam Pasal 2 TAP MPR tersebut dinyatakan tata urutan peraturan perundangundangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya. Tata urutan peraturan perundang-undangan menurut TAP MPR tersebut adalah:

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

3. Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah.

Dalam TAP MPR tersebut Perpu menempati posisi urutan nomor empat di bawah Undang-Undang. Kemudian TAP MPR berada di bawah UUD 1945 yang menandakan pada masa tersebut kekuatan politik pada masa tersebut masih dipegang oleh MPR sebagai pusat peraturan yang lebih tinggi dari Undang-Undang, Perpu, Peraturan Pemerintah maupun Keppres.

Hierarki Perundang-undangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak lagi menempatkan TAP MPR dalam jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Kedudukan Perpu disejajarkan dengan Undang-Undang di bawah UUD 1945. Adapun hierarki peraturan perundang-undangan menurut Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tersebut adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.

Dalam Undang-Undang tersebut kedudukan peraturan yang berada di bawah UUD 1945 tidak lagi dipegang oleh TAP MPR melainkan oleh Undang-Undang atau Perpu. Hierarki Perundang-undangan Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam UU 12/2011, antara lain: penambahan

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Berikut ini adalah hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia menurut UU 12 Tahun 2011, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi, dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam hierarki peraturan perundangundangan tersebut kedudukan Perpu disejajarkan dengan Undang-Undang dan posisinya di bawah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR). Kembalinya TAP MPR dalam Undang-Undang tersebut menjadi tanda tanya besar, bahwa TAP MPR harus difungsikan tetapi hanya sebatas peraturan yang sudah ada dan tidak bisa melakukan keputusan sendiri agar ada fungsi kerjanya. Semua perubahan tersebut menandakan adanya peningkatan kinerja peraturan perundang-undangan secara demokratis dan signifikan yang semula lebih bersifat konservatif berubah dengan pelan tapi pasti menjadi hierarki yang lebih demokratis dan sesuai dengan kewenangan yang ada.

Sebagaimana diuraikan di atas, bahwa perkembangan hierarki peraturan perundangundangan telah mengalami perubahan dari masa ke masa. Perubahan hierarki tersebut termasuk posisi Perpu dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Untuk mempermudah mengetahui dasar perubahan tata urutan peraturan perundang-undangan, di bawah ini diberikan tabel hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa secara normatif Perpu merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan di Indonesia. Perubahan posisi Perpu dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia disebabkan oleh karena dinamika politik pada masa tersebut. Dalam UU No. 12

Tahun 2011, posisi Perpu sejajar dengan Undang-Undang dan berada di bawah TAP MPR. Jika dilihat keberadaan Perpu dalam TAP MPR Nomor III/MPR/2000, Perpu menempati posisinya di bawah Undang-Undang. Akan tetapi bila dilihat posisi Perpu dalam TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966, UU 10/2004 dan UU 12/2011, kedudukan atau posisi Perpu sejajar dengan Undang-Undang. Adapun salah satu pertimbangan disejajarkannya antara Undang-Undang dengan Perpu adalah karena materi muatan Perpu sama dengan materi muatan Undang-Undang.

## **2. Prosedur Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang berdasarkan Peraturan Perundang-undangan**

Kewenangan Pembentukan Perppu, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UUD 1945 merupakan atribusi kewenangan perundang-undangan, yang mana penciptaan kewenangan oleh Konstitusi (*Grondwet*) atau oleh pembentuk *wet* (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu lembaga negara, baik lembaga negara yang sudah ada maupun yang baru dibentuk untuk melaksanakan kewenangan tersebut.<sup>13</sup> Dalam UUD 1945 maupun peraturan perundang-undangan terkait Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, tidak diatur secara rinci mengenai syarat-syarat penetapan Perppu kapan Presiden dapat menetapkan untuk mengatasi suatu kegentingan yang memaksa.

Dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) disebutkan bahwa “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Jika mengacu pada rumusan ini maka jelaslah bahwa sejatinya Perppu merupakan suatu peraturan pemerintah, namun berfungsi sebagai undang-undang. Dengan demikian Perppu merupakan salah satu instrumen hukum yang dapat ditetapkan oleh Presiden tanpa memerlukan keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Peran DPR dalam konteks Perppu baru terlihat pada Pasal 22 ayat (2) dan ayat (3) UUD Tahun 1945 yang menegaskan bahwa “peraturan pemerintah itu

---

<sup>13</sup> *Ibid*

harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikut” dan “jika tidak mendapatkan persetujuan maka peraturan pemerintah itu harus dicabut”. Berbeda dengan undang-undang, masa berlakunya Perppu sangat singkat yakni sampai dengan persidangan DPR yang terdekat dengan tanggal penetapan Perppu tersebut. Setelah itu, diperlukan ketegasan sikap dari DPR apakah akan menyetujui atau tidak menyetujui Perppu tersebut.

Pengajuan Perppu ke DPR dilakukan dalam bentuk pengajuan rancangan undang-undang tentang penetapan Perppu tersebut menjadi undang-undang. Dalam hal DPR menyetujui Perppu tersebut maka rancangan undang-undang tentang penetapan Perppu tersebut menjadi undang-undang disahkan menjadi undang-undang, sedangkan jika Perppu itu ditolak oleh DPR maka Perppu tersebut tidak berlaku dan Presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang pencabutan Perppu tersebut yang dapat mengatur pula segala akibat dari penolakan tersebut.

Selanjutnya dalam ketentuan PERPRES No. 87 Tahun 2014, Pasal 58 dikatakan bahwa, Presiden memberikan tugas penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang kepada Menteri sebagai pemrakarsa yang tugas dan tanggung jawabnya membawahi materi yang akan diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut. Selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan Menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau pimpinan lembaga terkait dalam penyusunan Perppu.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak mengatur secara spesifik tentang materi muatan Perppu. Undang-Undang ini hanya menentukan bahwa, “Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang”.<sup>14</sup> Oleh karena itu, materi muatan harus diatur dengan Perppu berisi:

1. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
3. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;

---

<sup>14</sup> Maria Farida, *Log. Cit*

4. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan
5. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.<sup>15</sup>

Pembuatan Undang-Undang untuk mengisi kekosongan hukum dengan cara membentuk Undang-Undang seperti proses biasa atau normal dengan dimulai tahap pengajuan Rancangan Undang-Undang oleh DPR atau oleh Presiden akan memerlukan waktu yang cukup lama sehingga kebutuhan hukum yang mendesak tersebut tidak dapat diatasi. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 telah memberikan parameter terhadap sifat “kegentingan yang memaksa” dikeluarkannya Perpu, yaitu apabila:

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

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

Pengujian Konstitusionalitas Perpu merupakan bentuk hukum yang bersifat khusus karena wewenang pembentukannya diberikan hanya kepada Presiden, dibandingkan wewenang legislasi utama dalam UUD 1945 yang diberikan kepada

---

<sup>15</sup> *Ibid*

DPR bersama-sama dengan Presiden. Sifat khusus tersebut dapat dilihat dari bentuk hukum, yaitu Peraturan Pemerintah tetapi berkedudukan sejajar dengan Undang-Undang yang dalam keadaan normal seharusnya berada di bawah Undang-Undang.

Kedudukan Perpu yang sejajar dengan Undang-Undang merupakan konsekuensi dari keberadaan Perpu untuk menggantikan ketentuan Undang-Undang. Keberadaan Perpu dalam sistem peraturan perundang-undangan dituangkan dalam UUD 1945. Dasar hukum dibuatnya Perpu diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undangundang”.

Dalam kasus tertentu dimana kebutuhan akan Undang-Undang sangatlah mendesak untuk menyelesaikan persoalan kenegaraan yang sangat penting yang dirasakan oleh seluruh bangsa, hak Presiden untuk menetapkan Perpu bahkan dapat menjadi amanat kepada Presiden untuk menetapkan Perpu sebagai upaya untuk menyelesaikan persoalan bangsa dan negara. Perpu melahirkan norma hukum dan sebagai norma hukum baru akan dapat menimbulkan: (a) status hukum baru, (b) hubungan hukum baru, dan (c) akibat hukum baru. Norma hukum tersebut lahir sejak Perpu disahkan dan nasib dari norma hukum tersebut tergantung kepada persetujuan DPR untuk menerima atau menolak norma hukum Perpu, namun demikian sebelum adanya pendapat DPR untuk menolak atau menyetujui Perpu, norma hukum tersebut adalah sah dan berlaku seperti Undang-Undang.

Oleh karena dapat menimbulkan norma hukum yang kekuatan mengikatnya sama dengan Undang-Undang maka terhadap norma yang terdapat dalam Perpu tersebut, MK dapat menguji apakah bertentangan secara materiil dengan UUD 1945. Dengan demikian, sebagai pengawal dan penafsir UUD 1945 MK berwenang untuk menguji Perpu terhadap UUD 1945 sebelum adanya penolakan atau persetujuan oleh DPR, dan setelah adanya persetujuan DPR karena Perpu tersebut telah menjadi Undang-Undang.

Kendati menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan mayoritas Ahli, kedudukan dan materi Muatan Perppu adalah sama dengan Undang-Undang namun bukan berarti materi muatan Perppu benar-benar sama mutlak dengan materi muatan Undang-Undang. Misalnya, Bagir Manan sendiri kendati menyatakan bahwa materi muatan Perppu sama dengan Undang-Undang, akan tetapi Bagir Manan sendiri berpendapat bahwa Materi Muatan Perppu perlu dibatasi agar suatu Perppu tidak memuat ketentuan yang berkenaan dengan Hak Asasi Manusia dan pemidanaan<sup>46</sup> dan hanya terbatas pada pelaksanaan pelaksanaan fungsi pemerintahan (administrasi negara) atau hanya terhadap hal yang bersifat *administratifrechtlijk*<sup>16</sup>

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka pembatasan materi muatan Perppu dapat dilakukan terhadap materi yang menyangkut APBN, pembatasan dan/atau pengurangan hak asasi manusia serta hal-hal yang sifatnya menyangkut kepentingan atau kewajiban rakyat banyak. Selain itu, Perppu tidak boleh berisi materi yang menyangkut APBN, pembatasan dan/atau pengurangan hak asasi manusia seta hal-hal yang sifatnya menyangkut kepentingan atau kewajiban rakyat banyak, dengan mengaju pula pada 3 (tiga) syarat suatu “kegentingan yang memaksa” yang telah ditentukan oleh Mahkamah Konstitusi.

## **A. PENUTUP**

### **1. Kesimpulan**

Berkenaan dengan Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, *Pertama* mengenai kedudukan peraturan pemerintah pengganti Undang-undang dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan, dalam hal ini Perppu berkedudukan Dinamis sesuai dengan Politik Hukum yang berlaku di Indonesia, akan tetapi pada saat ini kedudukan Perppu berada sejajar dengan Undang-undang sesuai dengan rumusan Pasal 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011. mengenai prosedur pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang sesuai dengan peraturan perundang-undangan adapun jika berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah

---

<sup>16</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, 2000), hlm. 140.

Proses pembentukan Perppu berjalan lebih singkat mengingat pembentukannya dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Dalam pembentukan Perppu mata rantai prosesnya dipersingkat.

## **2. Saran**

Dalam rangka mewujudkan pelaksanaa penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang yang ideal penulis memberikan saran, *Pertama*, diperlukan penguatan kedudukan Perppu dalam keadaan-keadaan tertentu yang bisa mengesampingkan Undang-undang walaupun secara hierarki kedua peraturan ini berada dalam tingkatan yang sama. dalam proses pembentukan peraturan pemerintah pengganti Undang-undang pemerintah dapat benar-benar memahami keadaan memaksa yang ada di dalam Rumusan pasal “Dalam hal ikhwal kegentingan memaksa” sehingga kewangan presiden dalam menetapkan Perppu tidak melampaui keadaan yang telah ditetapkan, terlebih lagi setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan limitasi terhadap keadaan tertentu yang dapat membuat presiden dapat menetapkan perpu.

## **Daftar Pustaka**

### **Buku**

- Aziz Syamsuddi, *Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta:, 2011
- Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, 2000),
- Indrati S, Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan, (Buku 1), Edisi Revisi*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.
- Ashiddiqie, Jimly, *Hukum Tata Negara Darurat*, Pt Raja Grafindo, Jakarta, 2007.
- Taib, Mukhlis, *Dinamika Perundang-Undangan Indonesia*, Cet. 1, Pt Fefika Utama, Bandung, 2017.

**Sumber Lain**

Febriansyah, Reza Fikri, “*Eksistensi Dan Prospek Pengaturan Perppu Dalam Sistem Norma Hukum Negara Republik Indonesia*”. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 6, No. 4, 2009.

Siddiq, Muhammad, “*Kegentingan Memaksa Atau Kepentingan penguasa (Analisis Terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu))*”. Jurnal Ilmu Syari’ah dan Hukum, Vol. 48, No. 1, 2014

