

BAB III

KEKUASAAN PRESIDEN DALAM MENGELUARKAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG (PERPPU)

A. Kekuasaan Presiden Berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia 1945

1. Kekuasaan Presiden Sebelum Amandemen UUD RI Tahun 1945

Presiden merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan negara sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan secara tidak terpisahkan dan tidak terdapat perbedaan satu dengan lainnya. Dalam sistem pemerintahan presidensial seperti yang dianut oleh negara Kesatuan Republik Indonesia Presiden memegang kekuasaan sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan, terdapat beberapa prinsip pokok dalam sistem pemerintahan presidensial yang bersifat universal yaitu ⁷³:

- a. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif
- b. Presiden merupakan eksekutif tunggal, kekuasaan eksekutif Presiden tidak terbagi dan yang ada hanya Presiden dan Wakil Presiden
- c. Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya, kepala negara adalah sekaligus merupakan kepala pemerintahan
- d. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya

⁷³Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), 316.

- e. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya
- f. Presiden tidak dapat membubarkan ataupun memaksa parlemen
- g. Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem presidensil berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada Konstitusi
- h. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat
- i. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.

Kesembilan prinsip sistem presidensil yang diuraikan tersebut berlaku dalam sistem pemerintahan Indonesia. Sistem yang diterapkan Indonesia sebelum perubahan UUD Tahun 1945 ialah sistem presidensil, tetapi Presiden sebagai kepala pemerintahan ditentukan tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat⁷⁴. Sistem ini lebih tepatnya disebut sebagai sistem pemerintahan quasi presidensil daripada sistem presidensil yang bersifat murni.

Kekuasaan seorang Presiden dalam suatu negara modern selalu didasarkan pada konstitusi yang berlaku di negara tersebut. Sejak kemerdekaan hingga sekarang bangsa Indonesia telah berganti-ganti

⁷⁴ Lihat penjelasan UUD RI Tahun 1945 sebagaimana tercantum dalam Lampiran Dekrit Presiden 5 Juli 1959 ialah “Presiden bertunduk dan bertanggungjawab kepada MPR” artinya meskipun kepala negara dan kepala pemerintahan menyatu dalam jabatan Presiden, tetapi dianut juga adanya prinsip pertanggungjawaban Presiden sebagai kepala eksekutif kepada cabang legislatif.

konstitusi. Mulai dari UUD Tahun 1945 (Periode 18 Agustus 1945- 27 Desember 1949), konstitusi Republik Indonesia Serikat (Periode 27 Desember 1949-17 Agustus 1950), UUD Sementara (Periode 17 Agustus 1950-5 Juli 1959), kembali ke UUD Tahun 1945 melalui Dekrit Presiden (Periode 1959-1971), UUD Tahun 1945 (Periode 1971-1999), dan terakhir UUD Tahun 1945 (Periode 1999-2002)⁷⁵.

Menurut Ismail Sunny⁷⁶, kekuasaan Presiden berdasarkan UUD RI Tahun 1945 meliputi kekuasaan administratif, legislatif, yudikatif, militer, dan kekuasaan diplomatik. Kekuasaan administratif ialah pelaksanaan Undang-Undang dan politik administrasi, kekuasaan legislatif ialah memajukan rencana Undang-Undang dan mengesahkan Undang-Undang, kekuasaan yudikatif ialah kekuasaan untuk memberikan grasi dan amnesti, kekuasaan militer ialah kekuasaan mengenai angkatan perang dan pemerintahan, kekuasaan diplomatik ialah kekuasaan yang mengenai hubungan luar negeri, dan kekuasaan darurat.

Menurut pendapat H.M Ridhwan Indra⁷⁷, terbaginya kekuasaan dalam bidang eksekutif, kekuasaan dalam bidang legislatif, kekuasaan sebagai kepala negara, dan kekuasaan di bidang yudikatif, terlihat bahwa kekuasaan Presiden yang luas tersebut tercakup dalam fungsi sebagai

⁷⁵ Jazim Hamidi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, (Bandung: PT Alumni, 2010), 53.

⁷⁶ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, (Jakarta: Aksara Baru, 1986), 43.

⁷⁷ Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, (Semarang: Setara Press, 2012), 132.

kepala negara dan kepala pemerintahan sekaligus mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Kekuasaan Presiden sebelum Amandemen UUD Tahun 1945 akan dijelaskan pada masing-masing konstitusi yaitu⁷⁸:

a. Kekuasaan Presiden Menurut UUD Tahun 1945

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 menempatkan kedudukan Presiden pada posisi teramat penting dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Terlihat Presiden mempunyai dua fungsi sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. kekuasaan Presiden menembus pada area kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudisial.

Kekuasaan Presiden sebelum Amandemen UUD Tahun 1945 meliputi:

- 1) Kekuasaan di bidang penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan UUD Tahun 1945 pasal 4 ayat (1) yaitu Presiden pemegang kekuasaan pemerintahan.
- 2) Kekuasaan di bidang legislatif yang berdasarkan UUD Tahun 1945 pasal 22 ayat (1), (2), (3) yaitu Presiden mempunyai kekuasaan lebih besar dari pada DPR, selain membentuk Undang-Undang bersama DPR, dalam kondisi kegentingan Presiden mempunyai kekuasaan untuk membentuk peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.

⁷⁸ Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD Tahun 1945 Dengan Delapan Negara Maju*, 77.

- 3) Kekuasaan di bidang yudisial yang berdasarkan UUD Tahun 1945 pasal 14 ayat (1), dan (2) yaitu Presiden mempunyai kekuasaan memberikan grasi, abolisi, amnesti dan rehabilitasi.
 - 4) Kekuasaan di bidang militer yang berdasarkan UUD Tahun 1945 pasal 10 yaitu kekuasaan Presiden memegang komando tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara.
 - 5) Kekuasaan hubungan luar negeri yang berdasarkan UUD Tahun 1945 pasal 11 ayat (1) dan (2) yaitu Presiden mempunyai kekuasaan untuk membuat perjanjian dengan negara lain dan meminta persetujuan dari DPR.
 - 6) Kekuasaan darurat yang berdasarkan UUD Tahun 1945 pasal 12 yaitu Presiden mempunyai kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang tentang syarat dan akibat negara dalam keadaan bahaya.
 - 7) Kekuasaan mengangkat dan menetapkan pejabat tinggi negara yang berdasarkan UUD Tahun 1945 pasal 13 ayat (1), (2), dan (3) yaitu Presiden mempunyai kekuasaan untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri, duta dan konsul.
- b. Kekuasaan Presiden Menurut Konstitusi RIS Tahun 1949

Berbeda dengan UUD RI Tahun 1945 yang menempatkan Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. dalam UUD RIS Tahun 1945 kedudukan Presiden hanya sebagai kepala

negara. Sementara kekuasaan pemerintahan dijalankan oleh kabinet yang dikepalai oleh perdana menteri⁷⁹.

Kekuasaan Presiden menurut konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 meliputi:

- 1) Kekuasaan mengangkat atau menetapkan pejabat tinggi negara yaitu setiap pengambilan keputusan pemerintahan Presiden harus bergantung dengan kabinet. namun secara formal Presiden adalah kepala pemerintahan, sehingga segala keputusan pemerintahan sama dengan keputusan Presiden.
- 2) Kekuasaan di bidang legislasi yaitu peraturan-peraturan dalam menjalankan Undang-Undang ditetapkan oleh pemerintah yang disebut Peraturan Pemerintah yang berdasarkan bunyi pasal 141 ayat (1) Konstitusi RIS.
- 3) Kekuasaan di bidang yudisial yaitu Presiden mempunyai hak memberi ampun dan keringanan hukuman atas hukuman yang dijatuhkan vonis pengadilan. Jika vonis pengadilan berupa hukuman mati, maka keputusan Presiden harus menurut aturan yang ditetapkan Undang-Undang Federal. Tetapi amnesti hanya dapat diberikan dengan perintah Undang-Undang Federal oleh Presiden sesudah meminta nasihat dari Mahkamah Agung. Sedangkan ketentuan abolisi diatur secara khusus dalam lampiran konstitusi RIS 1949.

⁷⁹ *Ibid.*, 82.

- 4) Kekuasaan di bidang militer yaitu kekuasaan atas angkatan bersenjata (militer) dicantumkan dalam pasal 182 konstitusi RIS.
- 5) Kekuasaan hubungan luar negeri yaitu kekuasaan Presiden berkuasa untuk mengadakan dan mengesahkan segala perjanjian (traktat) dan persetujuan dari negara lain.

c. Kekuasaan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Dalam UUD Sementara 1950 menyatakan secara tegas dalam pasal 45 ayat (1) yaitu Presiden ialah kepala negara. Karena kedudukan Presiden adalah sebagai kepala negara yang tidak dapat dimintai pertanggung jawaban roda pemerintahan.

Kekuasaan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar Sementara 1950 meliputi⁸⁰:

- 1) Kekuasaan mengangkat atau menetapkan pejabat tinggi negara yaitu Presiden mempunyai kekuasaan untuk mengangkat Wakil Presiden, Perdana Menteri, Menteri-Menteri, dan pejabat lainnya. Presiden juga mempunyai kekuasaan untuk menandatangani segala peraturan dan keputusan yang dikeluarkan oleh Menteri.
- 2) Kekuasaan di bidang legislasi yaitu pemerintah bersama-sama dengan DPR mempunyai kekuasaan dalam hal perundang-undangan. Presiden juga mempunyai kekuasaan untuk mengambil inisiatif dalam perundang-undangan dan menyampaikan rancangan undang-undang kepada DPR.

⁸⁰ *Ibid.*, 85.

- 3) Kekuasaan di bidang yudisial yaitu Presiden berupa kekuasaan memberi grasi bagi seseorang yang dijatuhi hukuman oleh pengadilan. Sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan amnesti dan abolisi tidak diberikan oleh UUD melainkan UU setelah meminta nasihat dari Mahkamah Agung.
- 4) Kekuasaan dibidang militer yaitu Presiden memegang kekuasaan atas angkatan perang berdasarkan pasal 85 UUD Sementara 1950.
- 5) Kekuasaan di bidang luar negeri yaitu Presiden mempunyai kekuasaan untuk mengadakan dan mngesahkan perjanjian (traktat) dan persetujuan dengan negara lain.

d. Berlakunya Kembali UUD 1945 Melalui Dekrit 5 juli 1959

Berlakunya kembali UUD RI Tahun 1945 menjelaskan bahwa kedudukan Presiden selain sebagai kepala negara juga sebagai kepala pemerintahan. Presiden mempunyai kewenangan mengangkat menteri-menteri tanpa harus menunjuk formatur kabinet. Kekuasaan Presiden setelah berlakunya kembali UUD RI Tahun 1945 meliputi⁸¹:

- 1) Memegang kekuasaan pemerintahan berdasarkan pasal 4 ayat (1) UUD RI Tahun 1945.
- 2) Membentuk Undang-Undang bersama DPR berdasarkan pasal 5 ayat (1) UUD RI Tahun 1945.
- 3) Menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang berdasarkan pasal 5 ayat (2) UUD RI Tahun 1945.

⁸¹ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, 199.

- 4) Memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara berdasarkan pasal 10 UUD RI Tahun 1945.
- 5) Menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain berdasarkan pasal 11 UUD RI Tahun 1945.
- 6) Menyatakan keadaan bahaya menurut syarat dan ketentuan yang ditetapkan Undang-Undang berdasarkan pasal 12 UUD RI Tahun 1945.
- 7) Mengangkat dan menerima duta/konsul berdasarkan pasal 13 UUD RI Tahun 1945.
- 8) Memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi berdasarkan pasal 14 UUD RI Tahun 1945.
- 9) Memberi gelar, tanda jasa berdasarkan pasal 15 UUD RI Tahun 1945.
- 10) Dalam keadaan sangat memaksa memungkinkan MPR dan DPR tidak dapat menjalankan sidang dapat menyampingkan Undang-Undang Dasar lalu harus dipertanggung jawabkan kepada MPR.

Kiranya yang perlu dicermati atas kekuasaan Presiden sebelum perubahan UUD RI Tahun 1945 adalah timbulnya kekuasaan yang sangat dominan kepada Presiden. Demikian besar kekuasaan Presiden berdasar UUD RI Tahun 1945 memunculkan adanya permasalahan. Diantaranya UUD RI Tahun 1945 memberikan

kekuasaan yang luar biasa kepada Presiden dan sepanjang berlakunya UUD RI Tahun 1945 belum pernah dilakukan pengisian jabatan.

2. **Kekuasaan Presiden Sesudah Amandemen UUD RI Tahun 1945**

Seiring dengan dinamika politik dan hukum ketatanegaraan yang berkembang sekarang. Khususnya saat digulirkannya proses amandemen konstitusi oleh MPR hasil pemilu 1999-sekarang. Telah berhasil melakukan perubahan terhadap UUD Tahun 1945 sebanyak empat kali. Menurut pendapat Ichlasul Amal seperti yang dikutip oleh Sumali⁸², kelemahan UUD Tahun 1945 memberikan dasar pola relasi antara negara dan masyarakat yang tidak seimbang, yaitu terlalu memberikan posisi yang kuat kepada Presiden.

Dalam perkembangan ketatanegaraan membuktikan penerapan UUD RI Tahun 1945 terhadap kehidupan politik telah melahirkan sistem politik otoritarian dan setralistik. Semua ini memungkinkan penguasa mencari kesempatan untuk memanipulasi kekuasaan sesuai dengan kepentingan pribadi tanpa memikirkan dampak dari sistem kekuasaan yang otoritarian dan sentralistik.

UUD RI Tahun 1945 telah memberikan kedudukan yang kuat kepada lembaga kepresidenan. Presiden selain menjalankan kekuasaan eksekutif juga membentuk peraturan perundang-undangan dan kekuasaan yang berkaitan dengan penegakkan hukum. Setelah UUD RI Tahun 1945 mengalami perubahan sampai empat kali, kekuasaan Presiden mengalami

⁸² Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-undang atau Perpu*, 45.

pengurangan signifikan. Banyak kalangan yang menilai telah terjadi pergeseran kekuasaan kearah penguatan lembaga parlemen (*legislatif heavy*)⁸³.

Perubahan pertama UUD RI Tahun 1945 dalam sidang umum MPR Tahun 1999 terdapat beberapa pasal untuk menghindari penumpukan kekuasaan Presiden, sehingga membuka peluang terealisasinya konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power*)⁸⁴. Presiden mempunyai kekuasaan untuk mengajukan rancangan Undang-Undang kepada DPR berdasarkan pasal 5 UUD RI Tahun 1945. Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama 5 Tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali berdasarkan pasal 7 UUD RI Tahun 1945.

Perubahan kedua UUD RI Tahun 1945 menjelaskan kekuasaan Presiden diatur lebih lanjut dalam UU karena rancangan undang-undang diperlukan persetujuan DPR berdasarkan bunyi pasal 20 ayat (2) dan (3) UUD Tahun 1945. Selanjutnya mengenai rancangan undang-undang menjadi undang-undang meskipun belum disahkan oleh Presiden, maka dengan persetujuan DPR dan Presiden wajib untuk mengundangkannya berdasarkan pasal 20 ayat (5) UUD RI Tahun 1945. Perubahan ketiga dan keempat UUD RI Tahun 1945 meliputi⁸⁵:

⁸³ Ni'matul Huda, *Politik Ketatancaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: FH UII Press, 2003), 86.

⁸⁴ Soentanto Soepiadhy, "Kekuasaan Eksekutif Setelah Perubahan UUD Tahun 1945 Dalam Prospek Pemerintahan Demokratis", *Jurnal Yustika*, (Volume 12 No 1 Juli 2009), 30.

⁸⁵ *Ibid.*, 31.

- a. Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD berdasarkan pasal 1 ayat (2) UUD RI Tahun 1945.
- b. Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama 5 tahun berdasarkan Pasal 6A ayat (1) UUD RI Tahun 1945.
- c. Kekuasaan Presiden untuk mengangkat Duta/Konsul berdasarkan pasal 13 ayat (1), (2), dan (3) UUD RI Tahun 1945.
- d. Kekuasaan Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi berdasarkan pasal 14 ayat (1), dan (2) UUD RI Tahun 1945.
- e. Presiden mempunyai kekuasaan memberikan gelar tanda jasa yang diatur dengan undang-undang berdasarkan pasal 15 UUD RI Tahun 1945.

Setelah mengalami empat kali perubahan UUD RI Tahun 1945, akan dijelaskan mengenai kekuasaan Presiden secara menyeluruh ialah⁸⁶:

- a. Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yaitu kekuasaan Presiden sebagai pemegang tinggi kekuasaan pemerintahan termuat dalam pasal 4 ayat (1), (2) UUD Tahun 1945.
- b. Kekuasaan di bidang peraturan perundang-undangan yaitu kekuasaan Presiden mengajukan RUU dan membahasnya dengan DPR, kekuasaan untuk membentuk peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu). Termuat dalam pasal 5 ayat (1), (2), dan pasal 22 UUD RI Tahun 1945.

⁸⁶ Achmad Fauzi, *Hukum Lembaga Kepresidenan*, 69.

- c. Kekuasaan di bidang yudisial ialah kekuasaan Presiden memberikan grasi dan amnesti yang memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, dan dalam pemberian amnesti dan abolisi Presiden memperhatikan pertimbangan DPR. Termuat dalam pasal 14 ayat (1), dan (2) UUD RI Tahun 1945.
- d. Kekuasaan dalam hubungan luar negeri ialah Presiden mempunyai kekuasaan mengadakan perjanjian dengan negara lain, kekuasaan menyatakan perang dengan negara lain, kekuasaan mengadakan perdamaian dengan negara lain, serta kekuasaan mengangkat dan menerima duta dan konsul. Termuat dalam pasal 11 ayat (1), (2), (3), dan pasal 13 UUD RI Tahun 1945.
- e. Kekuasaan menyatakan keadaan bahaya ialah Presiden dapat menyatakan negara dalam keadaan bahaya tanpa memerlukan persetujuan terlebih dahulu dari DPR. Termuat dalam pasal 12 UUD RI Tahun 1945.
- f. Kekuasaan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi angkatan bersenjata ialah Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara. Termuat dalam pasal 10 UUD RI Tahun 1945.
- g. Presiden mempunyai kekuasaan untuk memberi gelar dan tanda kehormatan lainnya. Termuat dalam pasal 15 UUD RI Tahun 1945.
- h. Kekuasaan Presiden untuk membentuk Dewan Pertimbangan Presiden. Termuat dalam pasal 16 UUD RI Tahun 1945.

- i. Presiden mempunyai wewenang mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri. Termuat dalam pasal 17 ayat (1), (2), (3), dan (4) UUD RI Tahun 1945.
- j. Kekuasaan untuk mengangkat, menetapkan, atau meresmikan pejabat-pejabat negara lainnya. Termuat dalam pasal 23 F ayat (1), (2) dan pasal 24 ayat (1), (2), serta (3).

Dengan demikian kekuasaan Presiden setelah perubahan UUD Tahun 1945 mengalami pengurangan secara signifikan. Ini memperlihatkan perubahan aturan yang berkenaan dengan kekuasaan Presiden oleh semua kalangan dianggap telah terjadi pergeseran dari *executive heavy*⁸⁷ kearah *legislative heavy*⁸⁸. Sesudah perubahan UUD Tahun 1945 diharapkan akan mengurangi pemerintahan yang otoriter, sentralistis, tertutup dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme.

B. Kekuasaan Presiden Dalam Mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu)

1. Kekuasaan Dan Kewenangan Presiden Mengeluarkan Perppu

Kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif ialah kewenangan Presiden dalam peraturan perundang-undangan berada dalam bingkai

⁸⁷ Penjelasan “*executive heavy*” ialah adanya dua kekuasaan sekaligus meliputi kekuasaan eksekutif dan legislatif berada di tangan Presiden, dalam Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, (Semarang: Setara Press, 2012), 134.

⁸⁸ Penjelasan “*legislatif heavy*” ialah memindahkan titik berat kekuasaan legislatif nasional yang semula berada di tangan Presiden beralih ke tangan DPR, dalam Ni’matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: FH UII Press, 2003), 18.

kekuasaan pemerintahan yang artinya kekuasaan untuk menjalankan Undang-Undang. Kekuasaan Presiden tidak hanya berwenang untuk membuat peraturan pelaksanaan Undang-Undang, tetapi juga memiliki kewenangan untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR.

Menurut pendapat Montesquieu yang dikutip oleh Sumali⁸⁹, prinsipnya kekuasaan legislatif yang diharapkan sebagai satu-satunya badan yang membuat peraturan perundang-undangan (*wet materielezin*). Namun dalam praktiknya terbatas pada Undang-undang (*wet formele zin*) saja, untuk peraturan perundang-undangan di luar Undang-undang dan UUD cenderung melekat pada kekuasaan eksekutif. Kewenangan eksekutif untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan di luar Undang-Undang dan UUD masih dalam koridor yang ditentukan dalam Undang-Undang dan UUD.

Presiden merupakan produsen hukum terbesar, karena Presiden paling mengetahui banyak dan memiliki akses terluas, terbesar memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam proses pembuatan hukum. Presiden paling mengerti mengapa, untuk siapa, berapa, kapan, dimana, dan bagaimana peraturan tersebut dibuat. Presiden mempunyai keahlian serta tenaga ahli paling banyak memungkinkan proses pembuatan peraturan⁹⁰.

⁸⁹ Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, 71.

⁹⁰ Jazim Hamidi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, 88.

Pada pasal 4 dan 5 ayat (2) UUD Tahun 1945 memberikan jawaban atas permasalahan tersebut⁹¹:

Pasal 4

(1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

Pasal 5 ayat (2)

(2) Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Pasal diatas memberikan penjelasan bahwa, selain selaku kepala eksekutif Presiden mempunyai kewenangan sebagai penyelenggara pemerintahan, Presiden mempunyai hak dalam peraturan perundang-undangan membentuk peraturan pelaksana undang-undang yang diperlukan untuk memperlancar kelangsungan pemerintahan negara.

Presiden mempunyai kekuasaan di bidang peraturan perundang-undangan yang bervariasi, yaitu kekuasaan legislatif artinya Presiden mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, kekuasaan reglementer artinya membentuk peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang atau menjalankan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, dan terakhir kekuasaan eksekutif yang didalamnya mengandung kekuasaan pengaturan dengan keputusan Presiden⁹².

Praktiknya kekuasaan pemerintahan negara yang dipegang oleh kepala negara atau kepala pemerintahan ditambahkan adanya kekuasaan

⁹¹ Lihat Penjelasan Pasal 4 dan 5 ayat (2) UUD Tahun 1945, Presiden ialah kepala eksekutif dalam negara. untuk menjalankan undang-undang, Presiden mempunyai kekuasaan untuk menetapkan peraturan pemerintah (*pouvoir reglementair*).

⁹² Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, 73.

untuk mengatur. Karena delegasi kewenangan mengalir dari kewenangan lembaga legislatif berdasarkan Undang-Undang maupun secara langsung oleh Undang-Undang Dasar.

Fungsi pengaturan terlihat dalam pembentukan undang-undang dengan persetujuan DPR sesuai dengan pasal 5 ayat (1) UUD Tahun 1945, pembentukan Peraturan Pemerintah berdasarkan pasal 5 ayat (2) UUD Tahun 1945, pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) berdasarkan pasal 22 ayat (1) UUD Tahun 1945 yang merupakan peraturan perundang-undangan yang disebut secara langsung oleh UUD Tahun 1945⁹³.

Dalam hal ini, Presiden Republik Indonesia berdasarkan UUD Tahun 1945 *jo* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, memiliki kewenangan untuk mengesahkan Rancangan Undang-Undang (RUU) menjadi Undang-Undang (UU), menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang (Perppu), Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden⁹⁴.

Kewenangan Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) didasarkan atas ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD RI Tahun 1945 yang menentukan⁹⁵,

Pasal 22 ayat (1)

⁹³ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Jiid I*, 117.

⁹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, 340.

⁹⁵ Lihat pasal 22 UUD RI Tahun 1945

“Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”.

Menurut pendapat Wirjono Prodjodikoro yang dikutip oleh Abdul Ghoffar⁹⁶, jika pada waktu DPR tidak dalam masa sidang, sementara Presiden perlu diadakan suatu peraturan yang seharusnya adalah Undang-Undang. Misalnya peraturan tersebut perubahan dari suatu undang-undang atau materinya memuat ancaman hukuman pidana sehingga harus dibuat dalam bentuk Undang-Undang. Maka Presiden mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan Perpu.

Menurut pendapat Bagir Manan⁹⁷, kewenangan Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) adalah kewenangan luar biasa di bidang perundang-undangan. Sedangkan kewenangan ikut membentuk Undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden merupakan kewenangan biasa.

Pemaparan pendapat ahli dan pasal diatas memberikan penjelasan bahwa, Presiden perlu mengeluarkan suatu peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang agar keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah. Dalam hal ini pemerintah dalam keadaan genting dan memaksa mengharuskan pemerintah untuk bertindak secara lekas dan tepat. Di khawatirkan akan menimbulkan dampak yang besar bagi kelangsungan pemerintahan.

⁹⁶ Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD Tahun 1945 Dengan Delapan Negara Maju*, 101.

⁹⁷ *Ibid.*,

2. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) Dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia

Bentuk peraturan yang dikenal dalam Undang-Undang Dasar 1945 selain Undang-undang, ialah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang atau Perpu⁹⁸. Dasar hukum bentuk peraturan perundang-undangan ini ialah ketentuan pasal 22 UUD Tahun 1945 yang menyatakan:

Pasal 22

- (1) Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang;
- (2) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut;
- (3) Jika mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.

Di dalam konstitusi sebelum Amandemen antara 17 Agustus 1945 sampai 1950 terdapat beberapa jenis peraturan perundangan meliputi⁹⁹ Undang-undang (pasal 5 ayat (1) juncto Pasal 20 ayat (1), Peraturan Pemerintah (pasal 5 ayat (2)), dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (pasal 22). Ini memperlihatkan jika Presiden selaku pemerintah dapat membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dalam keadaan kegentingan yang memaksa dan Perpu sudah diakai sejak konstitusi masa Republik Indonesia pertama.

⁹⁸ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang di dalam footnote oleh penulis selanjutnya disebut "Perpu".

⁹⁹ C.S.T Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia: pengertian hukum tata negara dan perkembangan pemerintahan Indonesia sejak perkembangan kemerdekaan 1945*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2008), 37

Lain halnya dalam konstitusi RIS 1949 maupun UUDS 1950 dikenal bentuk peraturan perundangan semacam Perpu ialah Undang-undang Darurat. Ketentuan mengenai Undang-undang Darurat terdapat dalam pasal 139 Konstitusi RIS dan pasal 96 UUDS 1950¹⁰⁰.

Pasal 139 Konstitusi RIS

- (1) Pemerintah atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan Undang-undang Darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintah federal yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera.
- (2) Undang-undang Darurat mempunyai kekuasaan dan kuasa Undang-undang Federal; ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam pasal berikut.

Pasal 96 UUDS 1950

- (1) Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan Undang-undang Darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan yang karena keadaan-keadaan mendesak perlu diatur dengan segera.
- (2) Undang-undang Darurat mempunyai kekuasaan dan derajat Undang-undang; Ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam pasal berikut.

Jika dikomparasikan antara Perpu yang diatur dalam UUD Tahun 1945 dengan Undang-undang Darurat dalam konstitusi RIS dan UUDS 1950 ada sedikit perbedaan.¹⁰¹ Pertama, kewenangan atau otoritas dalam pembuatan Perpu dalam UUD Tahun 1945 merupakan wewenang Presiden. Sedangkan untuk membuat Undang-Undang Darurat menurut konstitusi RIS dan UUDS 1950 merupakan wewenang pemerintah.

Perbedaan kedua terlihat dari dasar legitimasi diterbitkan Perpu menurut UUD Tahun 1945 adalah “hal ikhwal kegentingan yang

¹⁰⁰ C.S.T. Kansil, *Praktek Hukum Peraturan Perundangan Di Indonesia*, (Jakarta: Erlangga, 1983), 47.

¹⁰¹ Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, 86.

memaksa”. Sedangkan dalam konstitusi RIS dan UUDS 1950 dasar legitimasi dikeluarkan Undang-undang Darurat adalah “karena alasan keadaan yang mendesak”.

Mengenai persamaan antara Perpu dengan Undang-undang Darurat antara lain: keduanya mempunyai fungsi sama sebagai peraturan perundangan yang diterbitkan eksekutif dalam keadaan tidak normal (*crisis*) untuk mengatasi keadaan darurat (*emergency*). Persamaan selanjutnya Perpu maupun Undang-undang Darurat mempunyai kekuatan hukum atau derajat yang setara dengan Undang-undang¹⁰².

Jelaslah terdapat perbedaan dan persamaan Perpu di masa Republik Indonesia pertama UUD Tahun 1945 dengan Konstitusi RIS atau UUDS 1950. Keduanya merupakan peraturan perundangan dikeluarkan oleh eksekutif dalam keadaan tidak normal, dan mempunyai kekuatan hukum atau derajat sama dengan Undang-undang. Namun perbedaan tentang kewenangan atau otoritas pembuatan peraturan perundangan dan dasar legitimasi diterbitkannya peraturan perundangan.

Perpu adalah peraturan perundang-undangan yang diterapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Hal ini sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 4 Undang-undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan¹⁰³. Untuk mewujudkan mekanisme *checks and balance* antara Presiden dan DPR,

¹⁰² *Ibid.*, 87.

¹⁰³ Lihat Pasal 1 angka 4 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

terdapat kriteria normatif yang harus dipenuhi dalam penetapan Perpu sebagaimana pasal 22 ayat (2) UUD Tahun 1945. Perpu harus mendapat persetujuan DPR di persidangan berikutnya, jika DPR tidak menyetujui maka Perpu haruslah dicabut¹⁰⁴.

Keberadaan Perpu sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Karena mengingat dalam keadaan tidak normal Presiden haruslah bertindak cepat dan sigap untuk mengatasi keadaan tersebut. Dan dalam keadaan kembali normal Presiden harus membicarakan bersama dengan DPR dengan kemungkinan disetujui menjadi Undang-undang ataupun sebaliknya dilakukan pencabutan.

3. Mekanisme Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu).

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah peraturan yang dibentuk Presiden dalam “hal ihwal kegentingan yang memaksa”, proses pembentukannya berbeda dengan pembentukan Undang-Undang. Pasal 22 UUD Tahun 1945 menyatakan Perpu sebagai suatu “*noodverordeningsrecht*” Presiden. Artinya terdapat hak Presiden untuk mengatur dalam kegentingan yang memaksa¹⁰⁵.

Pasal diatas memberikan penjelasan bahwa, peraturan pemerintah pengganti undang-undang mempunyai hierarki, fungsi dan materi muatan sama dengan Undang-Undang, hanya saja dalam pembentukannya berbeda dengan Undang-undang. Di samping itu Perpu

¹⁰⁴ Jazim Hamidi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, 91.

¹⁰⁵ Lihat penjelasan Pasal 22 UUD Tahun 1945

merupakan jenis peraturan perundang-undangan menggunakan nama tersendiri untuk membedakan Peraturan Pemerintah bukan sebagai pengganti Undang-undang.

Perppu ialah suatu peraturan dibentuk oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, maka pembentukannya memerlukan alasan-alasan tertentu, yaitu adanya keadaan mendesak, memaksa atau darurat yang dapat dirumuskan sebagai suatu keadaan sukar atau sulit dan tidak disangka sehingga memerlukan penanggulangan segera. Keadaan tersebut tidak boleh terjadi berlama-lama, karena fungsi utama hukum negara darurat (*staatsnoodrecht*) ialah menghapuskan segera keadaan tidak normal menjadi normal kembali¹⁰⁶.

Dalam pasal 53 UU No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan sebagai berikut¹⁰⁷.

Pasal 53

Ketentuan mengenai tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diatur dengan Peraturan Presiden.

Berdasarkan ketentuan pasal diatas Tata Cara Penyusunan Perundangan di atur dalam Peraturan Presiden No 65 tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan

¹⁰⁶ Riri Nazriyah, “Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang”, *Jurnal Hukum*, (Vol 17 Juli 2010, No 3), 387

¹⁰⁷ Lihat Pasal 53 UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden¹⁰⁸.

Menurut Pasal 36 dan 37 Peraturan Presiden No 65 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden menyatakan bahwa¹⁰⁹:

Pasal 36

Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden memerintahkan penyusunan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.

Pasal 37

- (1) Presiden menugaskan penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang kepada menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi materi yang akan diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tersebut.
- (2) Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkoordinasi dengan Menteri dan Menteri/ pimpinan lembaga terkait.

Pasal 38

- (1) Setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ditetapkan oleh Presiden, menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) menyusun Rancangan Undang-undang mengenai penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang menjadi Undang-undang.
- (2) Ketentuan mengenai penyampaian Rancangan Undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Dewan Perwakilan Rakyat berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dan Pasal 26.

Pasal diatas menjelaskan bahwa, apabila dalam kegentingan memaksa Presiden memerintahkan Menteri atau pimpinan lembaga terkait untuk menyusun materi diatur dalam Perpu Setelah mendapatkan

¹⁰⁸ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Jilid 2*, 79.

¹⁰⁹ Lihat Pasal 36 Peraturan Presiden No 68 tahun 2005

penetapan dan diundangkan oleh Presiden, Perpu dapat langsung berlaku mengikat umum. Akan tetapi harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat untuk dimintakan persetujuan.

Gambaran mekanisme pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dalam perundang-undangan, dapat kita jumpai dalam pasal 52 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), dan (8) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 52

- (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut.
- (2) Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk pengajuan Rancangan Undang-undang tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang menjadi Undang-undang.
- (3) DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
- (4) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tersebut ditetapkan menjadi Undang-undang.
- (5) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku.
- (6) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku sebagaimana dimaksud pada ayat (5), DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
- (7) Rancangan Undang-undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (6) mengatur segala akibat hukum dari pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
- (8) Rancangan Undang-undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (7) ditetapkan menjadi Undang-undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dalam rapat paripurna yang sama sebagaimana dimaksud pada ayat (5).

Selanjutnya proses penetapan, dan pengundangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang diatur dalam pasal 8 ayat (1) Peraturan Presiden tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan¹¹⁰.

“Presiden menetapkan rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah, dan rancangan peraturan Presiden yang telah disusun berdasarkan ketentuan mengenai tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang, rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah dan rancangan peraturan Presiden.”

Persiapan naskah Rancangan Perpu undang-undang dilakukan oleh Menteri Sekretaris Negara, kemudian Presiden menetapkan Perpu dengan membubuhkan tanda tangan. Sesuai pasal 8 ayat (2) huruf a dan ayat (3) Peraturan Presiden No 1 tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

Setelah Perpu yang telah dibubuhi tanda tangan, Menteri Sekretaris Negara membubuhkan nomor serta tahun naskah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang untuk diundangkan. Hal ini terdapat pasal 8 ayat (4) huruf a Peraturan Presiden No 1 tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

¹¹⁰ Lihat Pasal 8 ayat (2) Peraturan Presiden No 1 tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan

Menteri mengundang Perppu menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia disertai nomor dan tahun. Penjelasan diletakkan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia dengan memberikan nomor. Tahap selanjutnya Menteri menandatangani dan kemudian menyampaikannya kepada Menteri Sekretaris Negara untuk disimpan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku¹¹¹.

Jadi proses pembentukan suatu Perppu berjalan lebih singkat, mengingat pembentukannya dalam keadaan tidak normal. Sebagai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dibentuk oleh Presiden tanpa mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat karena adanya “hal ihwal kegentingan memaksa”. Maka mekanisme pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang mata rantai prosesnya dipersingkat.

4. Syarat Pengeluaran Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu).

Peraturan yang ditetapkan untuk menyelenggarakan kegiatan negara dan pemerintahan dalam keadaan darurat itu disebut dengan “*martial law*” atau “*emergency legislation*”¹¹². Jika dipandang dari segi isinya peraturan tersebut merupakan “*legislative act*” atau Undang-undang, tetapi karena keadaan darurat tidak memungkinkan untuk memahaminya bersama-sama dengan parlemen. Oleh karena itu, kepala

¹¹¹ Maria Farida Indrati Soeprato, *Ilmu Perundang-Undangan Jilid 2*, 83.

¹¹² Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 281.

pemerintahan eksekutif menetapkannya secara sepihak tanpa didahului oleh persetujuan parlemen yaitu dalam bentuk peraturan khusus yang disebut “*martial law*”, “*emergency law*”, atau “*emergency legislation*”.

Perppu ditetapkan sehubungan dengan adanya keadaan genting yang memaksa. Pengertian “kegentingan yang memaksa” sebagai suatu keadaan darurat dan tidak hanya terbatas pada ancaman bahaya atas keamanan, keutuhan negara, atau ketertiban umum. Dalam prakteknya dapat dikategorikan sebagai “kegentingan yang memaksa”, misalnya krisis di bidang ekonomi, bencana alam, ataupun keadaan yang memerlukan pengaturan lain setingkat Undang-undang. Jadi pengertian “hal ihwal kegentingan yang memaksa” bukan hanya dimaknai sebagai keadaan mendesak, tetapi dapat diartikan lebih luas dari sekedar keadaan bahaya.

Dalam penjelasan pasal 22 ayat (1) ialah Presiden mempunyai kewenangan membentuk Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang dalam kegentingan yang memaksa. Tetapi segala hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak selalu membahayakan, dan tidak mempersyaratkan didahului deklarasi terlebih dahulu. Dengan kata lain setiap pembentukan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang dalam pasal ini tidak perlu diadakanya deklarasi terlebih dahulu.

Penjelasan pasal 22 UUD Tahun 1945 menekankan aspek-aspek kegentingan yaitu unsur kebutuhan mendesak untuk bertindak dengan keadaan waktu yang terbatas. Pembentukan Perpu tidak selalu

memprasyaratkan adanya ancaman bahaya, dan pelaksanaan sepenuhnya kepada Presiden untuk menilai sendiri apakah kondisi negara berada dalam keadaan genting dan memaksa. Serta pasal 22 memberikan kewenangan Presiden secara subjektif menilai keadaan suatu negara yang menyebabkan suatu undang-undang tidak dapat dibentuk, sehingga pasal ini memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Perpu.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang harus mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. Jadi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang masih dianggap sah berlaku selama masa persidangan berjalan ditambah masa persidangan yang akan datang belum berakhir. Dan selama Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ditetapkan oleh Presiden dapat dijadikan rujukan untuk bertindak dalam keadaan genting memaksa¹¹³.

Menurut S.E Viner yang dikutip oleh Jimly Asshiddiqie¹¹⁴, membedakan keadaan darurat dalam tiga kategori sebagai berikut:

- a. Keadaan darurat karena perang (*State of War*, atau *State of Defence*), yaitu keadaan perang bersenjata;
- b. Keadaan darurat karena ketegangan (*State of Tension*) termasuk pengertian bencana alam ataupun ketegangan sosial karena peristiwa politik;

¹¹³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, 355.

¹¹⁴ *Ibid.*,

c. Keadaan darurat karena kepentingan internal pemerintahan yang memaksa (*Innere Notstand*). Meskipun tidak terdapat keadaan darurat, tetapi ada kepentingan internal pemerintahan. Maka dapat ditempuh dengan penerbitan perpu sebagai landasan hukum.

Perppu merupakan suatu peraturan darurat. Adapun pembatasan mengenai Peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) ialah perppu hanya dikeluarkan dalam hal ihwal kegetingan yang memaksa, dan perppu hanya berlaku untuk jangka waktu yang terbatas. Presiden paling lambat dalam sidang DPR berikutnya harus mengajukan perppu ke DPR untuk memperoleh persetujuan¹¹⁵.

Pada umumnya pembentukan peraturan perundangan dibuat dalam keadaan yang normal, namun pembentukan Perppu dilakukan dalam keadaan tidak normal. Sebagai peraturan darurat, perppu dikeluarkan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Dalam praktik kategori hal ihwal kegentingan yang memaksa mengandung arti luas yaitu tidak terbatas pada keadaan kegentingan atau memaksa, tetapi termasuk kebutuhan yang mendesak pula.

Mengenai syarat-syarat yang perlu diatur dalam keadaan darurat dapat dibedakan menjadi syarat materiil dan syarat formil. Syarat materiil adalah syarat yang menyangkut alasan substantif diberlakukannya keadaan darurat yang bersangkutan. Contohnya: timbulnya perang dengan negara lain, dan gempa bumi di Yogyakarta berakibat pada rusaknya

¹¹⁵ Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, 115.

infrastruktur kota dan desa serta menelan korban jiwa. Syarat formilnya meliputi¹¹⁶:

- a. Bentuk baju hukum penetapan dan pengaturan mengenai keadaan darurat ditentukan dalam bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) sesuai dengan maksud UUD Tahun 1945. Oleh karena itu, hanya Presiden yang berwenang menetapkan keadaan darurat.
- b. Perppu tersebut disahkan dan ditandatangani oleh Presiden dan diundangkan dalam Lembaran Negara.
- c. Perppu menentukan dengan jelas ketentuan undang-undang apa saja yang dikesampingkan berlakunya Perpu.
- d. Perppu menentukan dengan jelas wilayah hukum berlakunya dalam wilayah Republik Indonesia.
- e. Perppu menentukan dengan pasti lama masa berlakunya atau batas waktu berlakunya Perpu.

Mengenai keadaan darurat dalam pembentukan Perppu rawan disalahgunakan penguasa untuk menetapkan peraturan secara sewenang-wenang yang menimbulkan ketidakpastian hukum. Walaupun kepala pemerintahan eksekutif menetapkan secara sepihak tanpa didahului oleh persetujuan parlemen. Sehingga keadaan darurat tidak disalah tafsirkan oleh para penguasa untuk menetapkan suatu ketentuan perlu ditentukan adanya syarat-syarat yang ketat.

¹¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, 357.

Menurut Bagir Manan¹¹⁷, unsur kegentingan yang memaksa harus menunjukkan dua ciri umum sebagai berikut :

- a. Ada krisis (*crisis*), ialah suatu keadaan krisis apabila terdapat gangguan yang menimbulkan kegentingan dan bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbance*).
- b. Kemendesakan (*emergency*), ialah bila terjadi berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu.
- c. Telah ada tanda-tanda permulaan secara nyata dan menurut nalar yang wajar (*reasonableness*), apabila tidak diatur segera akan menimbulkan gangguan baik bagi masyarakat maupun terhadap jalannya pemerintahan.

Sedangkan menurut pendapat Jimly Asshiddiqie¹¹⁸, syarat materiil yaitu keadaan memaksa untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti dibagi menjadi tiga meliputi:

- a. Ada kebutuhan yang mendesak untuk bertindak atau “*reasonable necessity*”;
- b. Waktu yang tersedia terbatas (*limited time*) atau terdapat kegentingan waktu; dan
- c. Tidak tersedia alternatif lain atau menurut penalaran yang wajar (*beyond reasonable doubt*) alternatif lain diperkirakan tidak akan dapat

¹¹⁷ Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, 158.

¹¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 282.

mengatasi keadaan, sehingga penetapan Perppu merupakan satu-satunya cara untuk mengatasi keadaan tersebut.

Lain halnya dengan pendapat Reza Fikri Febriansyah¹¹⁹, mengaitkan pengertian “kegentingan yang memaksa” dengan faktor “bahaya yang mengancam”. Jika dilihat dari pendapat tersebut penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang oleh Presiden selalu harus mempersyaratkan adanya ancaman bahaya atau bahwa negara berada dalam keadaan bahaya. Maka akan terjadi kesulitan disaat pembentukan perpu hanya boleh ditetapkan dalam keadaan bahaya saja.

Dengan demikian dari pendapat beberapa diatas keadaan kegentingan yang memaksa tidak boleh dicampur adukan dengan keadaan bahaya. Dasar pembentukan Perppu oleh Presiden didasarkan atas peristiwa tidak normal suatu negara yang berwujud keadaan darurat negara (*state of emergency*). Dan kandungan dari keadaan darurat negara menimbulkan kegentingan yang memaksa terdiri dari 3 syarat ialah adanya kebutuhan yang mendesak untuk bertindak (*reasonable necessity*), waktu yang tersedia terbatas sehingga terjadi kegentingan waktu (*limited time*), serta tidak tersedianya alternatif lain untuk mengatasi keadaan tersebut.

5. Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu)

Secara umum materi yang dapat diatur dengan instrument Perppu pada prinsipnya adalah sama dengan materi dalam Undang-undang.

¹¹⁹ Naswar, “Perpu Dalam Konteks Mekanisme Hubungan Antar Lembaga Negara”, *Jurnal Ilmiah Ishlah*, (Vol 13 No 02, 2011), 206.

Keduanya merupakan jenis peraturan perundangan memiliki kekuatan dan derajat setara. Jika dilihat dari prosedur atau mekanisme pembuatannya berbeda satu sama lainnya. Undang-undang pembuatannya dilakukan secara bersama-sama antara Presiden dengan DPR. Sedangkan Perppu pada akhirnya melibatkan peran DPR, namun merupakan hak prerogatif Presiden.

Menurut pendapat Maria Farida Indrati Soeprapto¹²⁰, Perppu merupakan Peraturan Pemerintah yang menggantikan kedudukan Undang-undang, materi muatannya adalah sama dengan materi muatan dari Undang-undang. Hal yang sama dikemukakan oleh Bagir Manan¹²¹, yang dimaksud dengan pengganti Undang-undang adalah bahwa materi muatan Perppu merupakan materi muatan Undang-undang. Dalam keadaan normal materi muatan tersebut harus diatur dengan Undang-undang.

Sedangkan dalam pasal 11 UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberi ketegasan bahwa materi muatan yang terkandung dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang sama dengan materi muatan Undang-undang. Karena memang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang yang dibentuk seperti Peraturan Pemerintah.

Sebagai peraturan darurat, materi muatan Peraturan pemerintah pengganti undang-undang mengandung pembatasan-pembatasan. Tanpa

¹²⁰ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Jiid I*, 131.

¹²¹ Riri Nazriyah, "Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, 387.

pembatasan tersebut berpotensi menjadi sumber ketidakteraturan dan penyimpangan dalam penyelenggaraan negara. Menurut pendapat Bagir Manan¹²², materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) hanya mengenai hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan (administrasi negara). Menurutnya tidak boleh Perppu dikeluarkan bersifat ketatanegaraan dan hal yang berkaitan dengan lembaga negara, kewarganegaraan, territorial, negara, dan hak dasar rakyat.

Sedangkan menurut pendapat Yuzril Ihza Mahendra yang dikutip dalam *Harian Republika*¹²³, pembatasan materi muatan Perppu oleh UUD Tahun 1945 dapat disimpulkan secara jelas pada penetapan APBN. Ialah meskipun dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, UUD Tahun 1945 tidak memberi peluang bagi Presiden untuk menetapkan APBN secara sepihak melalui Perpu. Walaupun UUD Tahun 1945 menganut prinsip kesetaraan antara DPR dan Presiden, Namun penetapan APBN dalam penjelasan UUD Tahun 1945 mengatakan bahwa kedudukan DPR lebih kuat dari kedudukan pemerintahan.

Hal yang berkaitan dengan asas peraturan perundang-undangan tentang materi muatan pembentukan peraturan perundang-undangan

¹²² Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, 93.

¹²³ *Ibid.*

diatur dalam ketentuan pasal 6 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan ialah ¹²⁴:

- a. Asas pengayoman ialah setiap materi muatan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Asas kemanusiaan ialah setiap materi muatan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara secara proporsional.
- c. Asas kebangsaan ialah setiap materi muatan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistic dengan menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Asas kekeluargaan ialah setiap materi muatan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Asas kenusantaraan ialah setiap peraturan perundangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum.
- f. Asas bhineka tunggal ika ialah setiap materi muatan peraturan perundang harus memperhatikan keragaman penduduk.
- g. Asas keadilan ialah setiap materi muatan peraturan perundangan harus mencerminkan keadilan secara proposional bagi setiap warga negara.

¹²⁴ Penjelasan Pasal 6 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan Perubahan atas UU No 10 Tahun 2004.

- h. Asas kesamaan ialah kedudukan dalam hukum dan pemerintahan ialah materi muatan peraturan perundangan tidak boleh berisi hal yang bersifat membedakan latar belakang seperti agama, ras, suku, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Asas ketertiban ialah setiap materi muatan peraturan perundangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan ialah setiap materi muatan peraturan perundangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Pemenuhan unsur, asas, maupun prinsip merupakan aspek yang penting, karena Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang setelah dibentuk oleh Presiden langsung diberlakukan dan mengikat secara umum tanpa menunggu persetujuan DPR. Bila keadaan negara kembali normal Perpu yang dibentuk Presiden harus diajukan ke DPR untuk mendapatkan persetujuan menjadi Undang-undang. Perppu merupakan Peraturan Pemerintah yang menggantikan kedudukan Undang-undang, materi muatannya adalah sama dengan materi Undang-undang¹²⁵.

Dengan demikian, Berdasarkan hal di atas Peraturan pemerintah pengganti undang-undang dalam hal materi muatan Perppu sama dengan

¹²⁵ M. Syarif Nuh, "Hakekat Keadaan Darurat (State Of Emergency) Sebagai Dasar Pembentukan Pemerintah Pengganti Undang-undang", *Jurnal Hukum*, (Vol 18 April 2011, No 2), 241.

materi Undang-undang. Sehingga materi muatan Perppu tidak boleh mengatur segala aspek penyelenggaraan negara terutama berkenaan dengan lembaga negara, kewarganegaraan, teritorial, negara, dan hak dasar rakyat. Karena tanpa adanya pembatasan Perppu menimbulkan potensi ketidakteraturan dan penyimpangan dalam penyelenggaraan negara. Maka materi muatan pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam ketentuan Undang-undang.