

Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Constitutionality Analysis Limitation Authority of the President in the Stipulation of Government Regulation in Lieu of Act

Cipto Prayitno

Magister Ilmu Hukum Universitas Padjajaran
Jalan Banda Nomor 42, Bandung
Email: bukitshimla@gmail.com

Naskah diterima: 01-07-2019 revisi: 10-12-2019 disetujui: 27-08-2020

Abstrak

Tulisan ini diarahkan untuk melihat tentang batasan kewenangan pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) yang dituangkan dalam Pasal 22 UUD 1945 sebagai eksekusi dari adanya keadaan yang dianggap genting dan memaksa atau dalam terminologi hukum sering disebut sebagai hal ihkwal kegentingan memaksa. Namun demikian, keberadaan Pasal 22 UUD 1945 sebagai dasar hukum adanya kewenangan Presiden dalam membentuk PERPU tidak memberikan kepastian hukum mengenai apa saja batasan kewenangan presiden dalam pembentukan PERPU tersebut. Sifat subyektifitas yang menguat dalam diri Presiden menjadi problem dan pro kontra dalam setiap pembicaraan mengenai pembentukan PERPU ini. Dengan menggunakan metodologi penelitian hukum normatif dan studi kepustakaan dan menggunakan pendekatan konseptual (*conceptional approach*), tulisan ini akan membedah mengenai tafsir-tafsir teoritis dan analisa hukum untuk melihat batasan kewenangan presiden dalam pembentukan PERPU yang sampai saat ini dinilai terlalu subyektif. Pada

kesimpulannya bahwa terdapat 3 (tiga) pokok utama syarat adanya pembentukan PERPU yang dilakukan oleh Presiden yang berdasarkan pada ketentuan Pasal 22 UUD 1945 dan hasil analisis hukum dalam tulisan ini. Ketiga hal tersebut yang pertama adalah batasan waktu (*kapan*) suatu PERPU yang oleh Maria Farida bersifat terbatas (sementara) dan batasan materi (*substansi*) yang ditafsirkan dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 serta batasan terhadap perlindungan hak-hak konstitusional rakyat.

Kata Kunci: Kewenangan Presiden, PERPU, Pembentukan Undang-Undang, Pasal 22 UUD 1945, HAM

Abstract

This paper is directed to notice about the limits of authority formation Government Regulation in Lieu of Act (PERPU) as outlined in Article 22 of the Indonesia Constitution 1945 as the excesses of the state that are considered critical and pushy or in legal terminology often referred to as matters of urgency to force. Nevertheless, the existence of Article 22 Indonesia Constitution 1945 as the legal basis of the authority of the President in the form Government Regulation in Lieu of Act (PERPU) not provide any legal certainty regarding presidential authority limits in the PERPU formation. The nature of subjectivity strengthened in the President becomes a problem and the pros and cons in any talks regarding the formation of this Government Regulation in Lieu of Act (PERPU) by using the methodology of normative legal research and the study of literature and used conceptual approach. On conclusion that there are three (3) main principal requirement Government Regulation in Lieu of Act (PERPU) their formation performed by the President based on the provisions of Article 22 of the 1945 Constitution and the law analisan results in this paper. These three things first is the limitation of time (when) a Government Regulation in Lieu of Act (PERPU) which by Maria Farida is limited (temporary) and limits the material (substance) were interpreted in the Constitutional Court Decision Number 138 / PUU-VII / 2009 as well as limits to the protection of the constitutional rights of the people.

Keywords: Authority of the President, Government Regulation in Lieu of Act (PERPU), Establishment Act, Article 22 UUD 1945, Human Rights

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sistem pemerintahan Presidensiil yang dianut oleh Indonesia memberikan konsekuensi terhadap kewenangan Presiden yang tidak hanya sebagai kepala Negara (symbol Negara), namun sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Secara

teoritis dalam teori pembagian kekuasaan, maka Presiden berada dalam lingkup eksekutif, yang berarti memiliki kewenangan melaksanakan pemerintahan. Kewenangan Presiden sebagai eksekutif tentu berkaitan dengan pelaksanaan roda pemerintahan yang akan lebih banyak berkaitan dengan permasalahan administrasi pemerintahan atau pelaksanaan riil urusan-urusan rumah tangga Negara dimana Presiden sebagai yang mengepalai dari setiap urusan tersebut.

Sejatinya jika mengacu pada konsepsi *trias politica* murni, maka kekuasaan Presiden (lembaga kePresidenan) hanya akan terbatas pada kekuasaan pelaksanaan dari undang-undang (terjemahan eksekutif adalah pelaksana undang-undang). Namun dalam perkembangan teori pembagian kekuasaan atau *trias politica* ada pergeseran dan konsepsi *check and balances* dari model pembagian kekuasaan tersebut. Yang pada akhirnya merubah praktek penerapan *trias politica* dalam sebuah Negara menjadi model yang lebih fleksibel, dengan adanya *check and balances* ini. Dimana Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tetap bisa melaksanakan kekuasaan lainnya, seperti kekuasaan pembentukan undang-undang yang notabene adalah kekuasaan dari lembaga legislative sebagai lembaga utama dalam urusan pembentukan undang-undang. Model dari konsepsi *trias politica* dengan adanya *check and balances* ini lebih dikenal dengan *distribution of power* atau pembagian kekuasaan dengan lawannya *sparation of power* atau pemisahan kekuasaan, yaitu penerapan *trias politica* yang kaku.

Model *distribution of power* ini yang mungkin lebih kita kenal prakteknya dalam konsepsi ketatanegaraan khususnya berkaitan dengan kelembagaan Negara yang ada di Indonesia. Bahkan sebelum adanya amandemen terhadap UUD 1945, Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tetap memiliki kekuasaan dalam hal pembentukan undang-undang.

Atas dasar hal tersebut, maka secara detail kekuasaan Presiden di Indonesia sebagai kepala pemerintahan memiliki beberapa lingkup kekuasaan. Kekuasaan Presiden tersebut menurut Josef M. Monteiro dibagi dalam 3 (tiga) kekuasaan utama, yakni:¹

1. Kekuasaan Presiden dibidang pembentukan peraturan perundang-undangan;
2. Kekuasaan Presiden dibidang Yudisial; dan
3. Kekuasaan Presiden dalam hubungan luar negeri.

¹ Josef M. Monteiro, *Lembaga-Lembaga Negara setelah Amandemen UUD 1945*, Cetakan Pertama, Jakarta: Pustaka Yustisia, h. 56-70.

Dari uraian lingkup kekuasaan Presiden oleh Josef M. Monteiro tersebut, maka sebenarnya dalam praktek penerapan tentang kewenangan lembaga negara di Indonesia tidaklah kaku seperti yang dibayangkan. Presiden sebagai kepala pemerintahan tetap memiliki kekuasaan dalam bidang legislative dan bahkan dalam bidang yudikatif.

Atas dasar konsepsi *distribution of power* yang dianut oleh UUD 1945 ini, maka ketika berbicara mengenai lembaga kePresidenan tidak hanya terbatas pada perbincangan mengenai eksekutif *an sich*, ketika berbicara mengenai lembaga legislative juga tidak hanya akan berbicara mengenai kewenangannya yang berada dalam lingkup legislative *an sich*, begitupun ketika berbicara mengenai lembaga yudikatif. Atas dasar hal tersebut, seringkali banyak terdapat praktek-praktek tata kelola pemerintahan yang ada di Indonesia dimana Presiden sebagai kepala pemerintahannya, manakala terjadi permasalahan maka tidak hanya dilihat dari perspektif eksekutif saja, namun harus dilihat dalam gambaran yang lebih luas, dimana melibatkan ruang lingkup kewenangan legislative dan juga yudikatif. Namun demikian, berkaitan dengan kewenangan yang lintas tersebut, bukan berarti tidak ada batasan, sehingga misalnya Presiden 100% atau sepenuhnya melaksanakan kewenangan dari DPR sebagai lembaga utama dalam lingkup legislative atau bahkan Presiden melaksanakan sepenuhnya kewenangan peradilan.

Sebagaimana dalam konsepsi konstitusionalisme, tetap harus ada upaya-upaya pembatasan kekuasaan dalam praktek ketatanegaraan yang juga diatur dalam UUD 1945. Dimana ada batasan-batasan sampai dimanakah pelaksanaan kekuasaan eksekutif, sampai dimanakah pelaksanaan kekuasaan legislative, dan sampai manakah pelaksanaan kekuasaan yudikatif. Ada rule atau alur yang menjadi tolak ukur mengenai batasan kewenangan tersebut, yaitu UUD 1945 sebagai konstitusi bangsa Indonesia.

Bekaitan dengan kewenangan Presiden juga dalam hal yang berkaitan dengan kekuasaan Presiden dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu kekuasaan Presiden dalam membentuk peraturan pemerintah pengganti undang-undang atau PERPU. Presiden sebagai *riil executive* dalam konsepsinya tetap memiliki kewenangan dalam bidang legislative sebagaimana yang telah dibahas dimuka, yakni berkaitan dengan kewenangan membentuk PERPU. Dalam kewenangannya tersebut, tentu akan sangat berkaitan dengan upaya-upaya rasional dalam hal memperlancar urusan pemerintahan yang secara

penuh menjadi tanggung jawab Presiden sebagai kepala pemerintahan. Artinya bahwa dalam membentuk PERPU nantinya pertimbangan-pertimbangan non-hukum (ekonomi, budaya, sosial dan bahkan politik) akan mempengaruhi dalam pembentukan PERPU ini oleh Presiden.

Atas dasar hal tersebut, maka secara teoritis sebagai upaya pembatasan kekuasaan, maka perlu ada kejelasan mengenai batasan kewenangan Presiden dalam membentuk PERPU ini, kapan dan bagaimana PERPU ini harus dibentuk menjadi persoalan yang perlu diketahui agar tidak terjadi *abuse of power*. Secara prakteknya dalam UUD 1945, batasan kewenangan ini bertitik pada konsepsi kata “hal ikhwal kegentingan yang memaksa”. Namun tidak dipungkiri bahwa konsepsi yang disebutkan dalam UUD 1945 Pasal 22 tersebut membawa banyak perdebatan baik dari kalangan praktisi maupun ilmuwan hukum tentang batasan kewenangan Presiden dalam hal pembentukan PERPU ini. Termasuk problem adanya kontroversi yang timbul dan sulit dihindari atas diterbitkannya suatu PERPU karena minimnya pengaturan tentang pembentukan PERPU ini termasuk penjelasan mengenai “hal ikhwal kegentingan yang memaksa” yang masih bersifat sangat subyektif”.²

Berdasarkan pada pokok pembicaraan tersebut, maka dalam penelitian ini penulis akan mencoba menguraikan mengenai problematika dan rumusan-rumusan setiap persoalan yang berkaitan dengan kewenangan Presiden dalam hal pembentukan PERPU, khususnya berkenaan dengan batasan kekuasaan Presiden. Sehingga dalam penelitian ini dipilih judul “Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU)”.

B. Perumusan Masalah

Atas dasar permasalahan dalam latar belakang sebagaimana dikemukakan diatas, maka dalam penelitian ini ditarik dua identifikasi masalah sebagai jalan untuk menjawab pokok permasalahan yang ada dalam judul penelitian. Identifikasi masalahnya antara lain adalah: *pertama*, apa sajakah kewenangan Presiden dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan (kewenangan legislatif)? *Kedua*, sejauhmanakah batasan kewenangan Presiden dalam hal pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (PERPU)?

² Fitra Arsil, “Menggagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan PERPU: Studi Perbandingan Pengaturan dan Penggunaan PERPU di Negara-Negara Presidensial”, *Jurnal Hukum & Pembangunan Tahun ke-48*, No. 1, Januari-Maret, 2018, h. 2.

C. Metodologi Penelitian

Dalam penelitian ini digunakan penelitian yuridis-normatif atau yang biasa disebut *legal research* dengan pendekatan konseptual (*conseptual approach*) untuk melihat mengenai konsepsi batasan kewenangan Presiden dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) berdasarkan pada ketentuan Pasal 22 UUD 1945. Melalui studi pustaka akan ditelaah secara teoritis mengenai batasan-batasan kewenangan Presiden dalam pembentukan PERPU dalam rangka melakukan klasifikasi terhadap syarat-syarat pembentukan PERPU yang secara kewenangan berada ditangan Presiden sehingga tidak lagi bersifat *over* subyektif sebagaimana menjadi perdebatan selama ini.

PEMBAHASAN

A. Konsepsi Batasan Kekuasaan Presiden Secara Teoritis

Sebelum berangkat pada analisa dan pembahasan mengenai batasan kewenangan Presiden dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) akan dilakukan upaya pembedahan konsepsi teoritis kewenangan presiden dalam konsep teoritis yang berdasarkan pada konsep dasar konstitusionalisme sebagai paham pembatasan kekuasaan, *trias politica* sebagai konsep dasar pembagian kekuasaan yang termasuk didalamnya terdapat kewenangan Presiden sebagai lembaga eksekutif serta kewenangan Presiden berdasarkan ketentuan perundang-undangan, khususnya dalam UUD 1945 sebagai Konstitusi Bangsa Indonesia.

Konstitusi dan Konstitusionalisme

Kata “Konstitusi” berarti “pembentukan”, berasal dari kata kerja yaitu *constituer* (Perancis) atau membentuk. Yang dibentuk adalah negara, dengan demikian konstitusi mengandung makna awal (permulaan) dari segala peraturan perundang-undangan tentang negara. Belanda menggunakan istilah *Grondwet* yaitu berarti suatu Undang-Undang yang menjadi dasar (*grond*) dari segala hukum. Indonesia menggunakan istilah *Grondwet* menjadi Undang-Undang Dasar.³

Berangkat dari pemahaman atau berkembangnya teori konstitusi, di era modern ini kemudian berkembang juga paham yang dianut oleh negara-negara

³ C.S.T Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia: Pengertian Hukum Tata Negara dan Perkembangan Pemerintah Indonesia Sejak Proklamasi Kemerdekaan 1945 Hingga Kini*, Jakarta: PT.Rineka Cipta, 2008, h. 56.

didunia yakni 'Konstitusionalisme'. Konstitusionalisme sendiri sebetulnya berbeda dengan konstitusi, pokok dari konstitusionalisme adalah pembatasan dan pengendalian dinamika kekuasaan dalam suatu pemerintahan pada suatu negara⁴. Konstitusionalisme di era kekinian (modern) agaknya bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*) sebagaimana disebutkan oleh William G. Andrew yakni⁵ :

1. Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*).
2. Kesepakatan tentang 'rule of law' sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basic of government*).
3. Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*term form of institutions and procedures*).

Ketiga hal itulah yang kiranya menjadi ukuran apakah suatu negara dikatakan menganut konstitusionalisme di era modern ini. Ukuran-ukuran kesemuanya itu agaknya akan bermuara pada konstitusionalitas terhadap setiap sendi ketatanegaraan yang berkembang. Konstitusionalitas yang dimaksud ialah persangkutpautan atau kesesuaian antara sendi-sendi ketatanegaraan dengan konstitusi.⁶

Bahwa sebagaimana menurut Sri Soemantri tentang paham konstitusionalisme adalah sebagai paham tentang pembatasan kekuasaan, pembatasannya dilakukan melalui konstitusi sebagaimana dimaksud. Kemudian oleh Sri Soemantri, bahwa ruang lingkup kajian dalam materi muatan konstitusi sebagai pengejawantahan paham pembatasan kekuasaan ada tiga (3) materi muatan dalam sebuah konstitusi, antara lain:⁷

1. Adanya pengaturan tentang perlindungan hak asasi manusia dan warganya;
2. Adanya pengaturan tentang susunan ketatanegaraan Negara yang mendasar;
3. Adanya pengaturan tentang pembagian dan pembatasan tugas-tugas ketatanegaraan yang juga mendasar.

Konsep Pembagian Kekuasaan

Konsep *Trias Politica*, berasal dari bahasa Yunani yang artinya Politik Tiga Serangkai. Menurut Montesquieu, ajaran *Trias Politica* dikatakan bahwa dalam tiap

⁴ Jimly Ashidijie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, h. 19.

⁵ *Ibid.*, h. 21.

⁶ Heppy El Rais, *Kamus Ilmiah Populer*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012, h. 335.

⁷ Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2015, h. 10

pemerintahan negara harus ada 3 (tiga) jenis kekuasaan yang tidak dapat dipegang oleh satu tangan saja, melainkan harus masing-masing kekuasaan itu terpisah. Pada pokoknya ajaran *Trias Politica* isinya tiap pemerintahan negara harus ada 3 (tiga) jenis kekuasaan yaitu *legislatif, eksekutif, dan yudikatif*, sebagai berikut:⁸

1. Kekuasaan *Legislatif (Legislative Power)*

Kekuasaan Legislatif (Legislative Power) adalah kekuasaan membuat undang-undang. Kekuasaan untuk membuat undang-undang harus terletak dalam suatu badan khusus untuk itu. Jika penyusunan undang-undang tidak diletakkan pada suatu badan tertentu, maka akan mungkin tiap golongan atau tiap orang mengadakan undang-undang untuk kepentingannya sendiri.

Sebagai badan pembentuk undang-undang, maka *legislatif* itu hanyalah berhak untuk *mengadakan* undang-undang saja, tidak boleh melaksanakannya. Untuk menjalankan undang-undang itu haruslah diserahkan kepada suatu badan lain. Kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang adalah "*Eksekutif*".

2. Kekuasaan *Eksekutif (Executive Power)*

Kekuasaan "*Eksekutif*" adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang. Kekuasaan melaksanakan undang-undang dipegang oleh Kepala Negara. Kepala Negara tentu tidak dapat dengan sendirinya menjalankan segala undang-undang ini. Oleh karena itu, kekuasaan dari kepala Negara dilimpahkan (didelegasikan) kepada pejabat-pejabat pemerintah/Negara yang bersama-sama merupakan suatu badan pelaksana undang-undang (*Badan Eksekutif*). Badan inilah yang berkewajiban menjalankan kekuasaan *Eksekutif*.

3. Kekuasaan *Yudikatif* atau Kekuasaan Kehakiman (*Judicative Powers*)

Kekuasaan *Yudikatif* atau Kekuasaan Kehakiman (*Judicative Powers*) adalah kekuasaan yang berkewajiban mempertahankan undang-undang dan berhak memberikan peradilan kepada rakyatnya. Badan *Yudikatif* adalah yang berkuasa memutus perkara, menjatuhkan hukuman terhadap setiap pelanggaran undang-undang yang telah diadakan dan dijalankan.

Walaupun pada hakim itu biasanya diangkat oleh Kepala Negara (*Eksekutif*) tetapi mereka mempunyai kedudukan yang istimewa dan mempunyai hak tersendiri, karena hakim tidak diperintah oleh Kepala Negara

⁸ Efi Yulistyowati, dkk, "Penerapan Konsep *Trias Politica* Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia: Studi Komparatif atas Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen", *Jurnal Dinamika Sosial Budaya*, Volume 18, Nomor 2, Desember 2016, h. 333.

yang mengangkatnya, bahkan hakim adalah badan yang berhak menghukum Kepala Negara, jika Kepala Negara melanggarnya.

Kekuasaan Presiden dalam UUD 1945

UUD 1945 sebagai konstitusi yang menjadi dasar hukum atas segala kewenangan yang dimiliki oleh Presiden sebagai kepala Negara dan kepala pemerintahan di Indonesia, secara tegas sudah memberikan tugas dan kewenangan dari Presiden. Tugas dan kewenangan Presiden diatur dalam beberapa pasal yang diatur dalam UUD 1945. Secara rinci mengenai tugas dan kewenangan Presiden dapat dibagi menjadi dua, yaitu tugas dan kewenangan Presiden sebagai kepala Negara, serta tugas dan kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Termasuk didalamnya adalah tugas dan kewenangan terkait pembentukan peraturan perundang-undangan, yang salah satunya adalah pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UUD 1945.

B. Kewenangan Presiden Membentuk PERPU menurut UUD 1945

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

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

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 perundangundangan membentuk peraturan

pelaksana undang-undang yang diperlukan untuk memperlancar kelangsungan pemerintahan negara. Presiden mempunyai kekuasaan di bidang peraturan perundangundangan 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 Presiden.⁹

Alasan Presiden diberikan kewenangan legislative juga dalam hal pembentukan PERPU adalah karena 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 peraturan.¹⁰

Menurut pendapat Wirjono Prodjodikoro yang dikutip oleh Abdul Ghoffar¹¹, 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 Manan¹², 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.

⁹ Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, 73.

¹⁰ Jazim Hamidi, *Hukum Lembaga KePresidenan Indonesia*, Bandung: PT Alumni, 2010, h. 88.

¹¹ Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD Tahun 1945 Dengan Delapan Negara Maju*, h. 101.

¹² *Ibid.*

C. Batasan Kewenangan Presiden dalam Pembentukan PERPU

Pengaturan mengenai kewenangan Presiden dalam hal pembentukan PERPU secara konstitusional diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945.

“Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang “.

Yang kemudian pembentukan PERPU ini diatur juga dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berbunyi:

“Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.”

Dari bunyi kedua pasal di atas dapat kita ketahui bahwa syarat Presiden mengeluarkan PERPU adalah dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Yuli Harsono dikutip dalam *Hukumonline.com* menyatakan bahwa subyektivitas Presiden dalam menafsirkan “hal ihwal kegentingan yang memaksa” yang menjadi dasar diterbitkannya PERPU, akan dinilai DPR apakah kegentingan yang memaksa itu benar terjadi atau akan terjadi. Persetujuan DPR ini hendaknya dimaknai memberikan atau tidak memberikan persetujuan (menolak). Jadi, menurut Yuli Harsono, yang menafsirkan suatu kegentingan memaksa itu adalah dari subyektivitas Presiden. Inilah yang menjadi syarat ditetapkannya sebuah PERPU oleh Presiden.

Meskipun dianggap sebagai suatu hal yang subyektif, namun jika mendasarkan pada konsep konstitusionalisme sebagai paham pembatasan kekuasaan, maka perlu adanya analisa terhadap ketentuan dari Pasal 22 UUD 1945 yang terlalu abstrak tersebut sehingga menjadi jelas mengenai sejauhmana subyektifitas pandangan Presiden dalam kewenangannya membentuk PERPU agar tidak terjadi pelanggaran-pelanggaran hak konstitusional rakyat yang sudah diatur dalam UUD 1945 sebagai bagian dari penerapan prinsip-prinsip konstitusionalisme bangsa Indonesia.¹³

Dalam perspektif konstitusionalisme, pembentukan PERPU dalam ruang lingkup kewenangan Presiden harus dipandang sebagai bagian dari upaya perlindungan hak-hak konstitusional rakyat yang diatur dalam UUD 1945.

¹³ Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara...*, Op. Cit., h. 10

Adanya analisa pembatasan ini juga tidak luput dari konsepsi yang disampaikan oleh William G. Andrew mengenai pemahaman dan pemaknaan penerapan konstitusionalisme dalam bernegara.¹⁴

Bahwa Pasal 22 UUD 1945 harus dimaknai sebagai landasan pemerintahan dan penyelenggaraan Negara dalam hal pembentukan PERPU yang dilakukan oleh Presiden yang tidak bisa luput dan lepas begitu saja dari adanya perlindungan hak-hak konstitusional rakyat, artinya bahwa subyektifitas kewenangan Presiden dalam pembentukan PERPU tetap perlu adanya batasan yang jelas dan tegas untuk memberikan ruang terhadap perlindungan hak-hak konstitusional rakyat melalui penerapan paham konstitusionalisme tentang pembatasan kekuasaan (*limited government*).

Atas ketentuan diatas, maka ada beberapa batasan yang menjadi batas kewenangan Presiden dalam membentuk PERPU. Jika ditelaah secara mendalam, batasan tersebut adalah batasan mengenai waktu kapan suatu PERPU dapat dikeluarkan atau dibentuk dan juga batasan substansi atau norma yang menjadi isi dari PERPU tersebut.

1. Batasan Waktu (*Kapan*) PERPU Dapat Dibentuk

Pemaparan mengenai kewenangan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 tentang kewenangan Presiden dalam membentuk PERPU memberikan batasan waktu atau kapan suatu PERPU dapat dibentuk oleh Presiden adalah ketika terjadi “hal ikhwal kegentingan yang memaksa”. Artinya waktu yang ditentukan adalah mendasarkan pada keadaan dari Negara yang pada saat itu dalam kondisi yang genting pula memaksa.

Subyektivitas Presiden menjadi acuan utama untuk menetapkan kapan suatu waktu dianggap sebagai keadaan yang genting dan mendesak. Namun oleh Mahkamah Konstitusi (“MK”) dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 ditentukan ukuran waktu yang objektif untuk Presiden membentuk PERPU, yaitu pada saat adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang.

Waktu penetapan PERPU pada saat keadaan genting dan mendesak juga bersifat terbatas, hal ini sebagaimana disampaikan oleh Marida Farida Indrati Soeprapto, dalam bukunya yang berjudul Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya mengatakan bahwa PERPU ini jangka waktunya

¹⁴ Ashidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Op. Cit.*, h. 21

terbatas (*sementara*) sebab secepat mungkin harus dimintakan persetujuan pada DPR, yaitu pada persidangan berikutnya. Apabila PERPU itu disetujui oleh DPR, akan dijadikan Undang-Undang (UU). Sedangkan, apabila PERPU itu tidak disetujui oleh DPR, akan dicabut.¹⁵ Persetujuan DPR ini sangat penting karena DPR lah yang memiliki kekuasaan legislatif, dan yang secara obyektif menilai ada tidaknya kegentingan yang memaksa, sebagaimana telah kami jelaskan di atas.

2. Batasan Substansi (*materi*) dari Pembentukan PERPU

MK dalam putusannya memberikan ukuran penerbitan PERPU dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009. Berdasarkan Putusan MK tersebut, ada tiga syarat sebagai parameter adanya “kegentingan yang memaksa” bagi Presiden untuk menetapkan PERPU, yaitu:

- i. Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
- ii. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai;
- iii. 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;

Dari hal tersebut dapat dilihat bahwa PERPU ini berguna untuk mengisi kekosongan hukum yang terjadi pada saat keadaan mendesak atau genting. Artinya dari putusan MK tersebut, bahwa substansi dari PERPU ini adalah berisikan dua hal, yaitu hal yang genting dan mendesak serta kedua adalah ternyata hal tersebut belum diatur dalam hukum nasional atau masih terjadi kekosongan hukum.

Hal ini sebagaimana dinyatakan pula oleh Jimly Asshidiqie yang menyatakan bahwa:

“Pasal 22 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk secara subjektif menilai keadaan negara atau hal ihwal yang terkait dengan negara yang menyebabkan suatu undang-undang tidak dapat dibentuk segera, sedangkan kebutuhan akan pengaturan materiil mengenai hal

¹⁵ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Jilid 1, Yogyakarta: PT Kanisius, 2007, h. 94.

yang perlu diatur sudah sangat mendesak sehingga Pasal 22 UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undangundang (PERPU).¹⁶

Meskipun dalam penetapan PERPU telah ditentukan syarat objektif dalam putusan MK, namun jika melihat pernyataan Jimly Asshiddiqie, maka sebenarnya dalam penetapan PERPU tetaplah bersifat subjektifitas, yaitu subjektifitas dari Presiden untuk menetapkan ukuran-ukuran yang menurut pandangannya adalah “hal ikhwal kegentingan yang memaksa”. Atau dalam ukuran putusan MK yaitu:

- i. Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
- ii. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai;
- iii. 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;

Ukuran-ukuran yang dianggap objektif tersebut, tetap bersifat subjektif karena ditetapkan oleh Presiden, sehingga oleh Jimly norma dalam PERPU disebut sebagai norma subjektif.

Batasan substansial pembentukan PERPU juga disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie yang menyebut adanya syarat materiil dalam pembentukan PERPU, yaitu:¹⁷

- i. Ada kebutuhan yang mendesak untuk bertindak atau *reseonable necessity*;
- ii. Waktu yang tersedia terbatas (*limited time*) atau terdapat kegentingan waktu; dan
- iii. Tidak tersedia alternative lain atau menurut penalaran yang wajar (*beyond reseonable doubt*).

3. Batasan terhadap Perlindungan Hak Konstitusional Rakyat

Meskipun keberadaan PERPU adalah tidak terlepas dari kondisi “hal ikhwal kegentingan memaksa”, yang artinya sangat berkaitan dengan kondisi riil yang

¹⁶ Jimly Asshiddiqie dalam hukumonline.com, Syarat-Syarat Penetapan PERPU oleh Presiden, <https://www.hukumonline.com/index.php/klinik/detail/1f5188b1b2dfbd2/syarat-syarat-penetapan-PERPU-oleh-presiden>, diakses pada 15 Oktober 2018.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie dalam Ni'matul Huda, “Pengujian PERPU oleh Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 5, Oktober, 2010, h. 76.

berkaitan dengan keadaan yang genting dalam masyarakat, namun subyektifitas pembentukan PERPU oleh Presiden juga harus benar-benar memperhatikan kondisi dimana tidak dilanggarnya hak-hak konstitusional rakyat yang perlu dilindungi dan diatur pula dalam UUD 1945.

Bagaimanapun keadaannya bahwa hak-hak dasar yang sudah melekat dalam diri rakyat dan juga diatur dalam UUD 1945 tidaklah boleh dilanggar demi memaksakan “hal ikhwal kegentingan memaksa” tersebut.

Sebagaimana dalam perspektif konstitusionalisme, bahwa batasan setiap tindakan pemerintahan (*limited government*) diadakan untuk melindungi hak-hak konstitusional rakyat sebagaimana disebutkan dalam pandangan William G. Andrew dan Sri Soemantri dalam bab-bab sebelumnya. Tidak terkecuali kewenangan pembentukan PERPU yang dimiliki oleh Presiden yang perlu memperhatikan hak-hak konstitusional yang sudah diatur dalam UUD 1945, semisal hak berpendapat, hak berorganisasi, hak hidup dan hak-hak dasar lainnya yang sudah melekat dalam diri warga Negara Indonesia melalui pengaturannya dalam UUD 1945.

Keberadaan UUD 1945 sebagai bagian dari konsepsi penerapan prinsip konstitusionalisme tentunya tidak boleh mengetengahkan konsepsi-konsepsi yang menjadi batasan-batasan dalam penerapan konstitusionalisme tersebut. Seperti adanya pembatasan pemerintahan atau *limited government* maupun upaya-upaya perlindungan hak-hak warga Negara yang sudah diatur dalam UUD 1945. Gagasan konstitusionalisme secara sederhana oleh K.C. Wheare diartikan sebagai *limited government* atau pembatasan pemerintahan yang berhadapan dengan hak-hak warga Negara.¹⁸

Pada akhirnya bahwa batasan selanjutnya dalam subyektifitas Presiden dalam pembentukan PERPU yang berdasarkan pada Pasal 22 UUD 1945 adalah perlindungan hak-hak konstitusional rakyat. Bahwa seberapa-pu genting dan memaksanya keadaan, maka perlindungan hak-hak konstitusional rakyat mutlak untuk harus diperhatikan dan dilindungi. Justru menjadi anomali manakala dengan dalih melindungi rakyat atas keadaan genting dan memaksa, namun justru Presiden dengan subyektifitasn pribadinya membentuk PERPU yang nyata-nyata bertentangan dengan ketentuan tentang perlindungan hak-hak konstitusional rakyat.

¹⁸ Wheare, K.C., *Konstitusi-Konstitusi Modern Modern-Modern Constitutions*, Cetakan Ke 5, Diterjemahkan Oleh Imam Baehaqie, Bandung: Mahardika, 2015, h. 34.

KESIMPULAN

Sebagaimana dalam pembahasan di atas dapat ditarik 2 (dua) kesimpulan, yaitu: *pertama*, kewenangan Presiden secara konstitusional diatur dalam UUD 1945, baik kewenangan sebagai Kepala Negara maupun Kepala Pemerintahan, termasuk kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan yang salah satunya adalah pembentukan PERPU yang secara konstitusional diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 *jo.* Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011. “*Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang* “. *Kedua*, atas dasar ketentuan-ketentuan diatas maka batasan waktu dalam penetapan PERPU adalah Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang. *Kedua*, adalah batasan substansi adalah Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai dan 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. Dimana batasan-batasan yang sudah ditentukan secara objektif oleh MK dalam putusannya, tetap bersifat subjektif. Dan *Ketiga*, adalah batasan terhadap tetap memperhatikan perlindungan hak-hak konstitusional rakyat yang diatur dalam UUD 1945.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Ghoffar, Abdul, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD Tahun 1945 Dengan Delapan Negara Maju*.
- Hamidi, Jazim, 2010, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Bandung: PT Alumni.
- Indrati S., Maria Farida, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Jilid 1, Yogyakarta: PT Kanisius.
- Kansil, C.S.T, 2008, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia : Pengertian Hukum Tata Negara dan Perkembangan Pemerintah Indonesia Sejak Proklamasi Kemerdekaan 1945 Hingga Kini*, Jakarta: PT.Rineka Cipta.

Monteiro, Josef M., *Lembaga-Lembaga Negara setelah Amandemen UUD 1945*, Cetakan Pertama, Jakarta Selatan: Pustaka Yustisia.

Rais, Heppy El, 2012, *Kamus Ilmiah Populer*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Soemantri, Sri, 2015, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Bandung: PT Remaja Posdakarya.

Yulistyowati, Efi, dkk, 2016, "Penerapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia: Studi Komparatif atas Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen", *Jurnal Dinamika Sosial Budaya*, Volume 18, Nomor 2, Desember.

Jurnal

Arsil, Fitra, 2018, "Mengagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan PERPU: Studi Perbandingan Pengaturan dan Penggunaan PERPU di Negara-Negara Presidensial", *Jurnal Hukum & Pembangunan Tahun ke-48*, No. 1, Januari-Maret.

Huda, Ni'matul, 2010, "Pengujian PERPU oleh Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 5, Oktober.

Web/Internet

hukumonline.com, 2018, *Syarat-Syarat Penetapan PERPU oleh Presiden*, <https://www.hukumonline.com/index.php/klinik/detail/lt5188b1b2dfbd2/syarat-syarat-penetapan-PERPU-oleh-presiden>, diakses pada 15 Oktober.