

# TINJAUAN YURIDIS KEDUDUKAN SEJAJAR UNDANG-UNDANG DAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG- UNDANG (PERPU) DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA

Ofis Rikardo<sup>1\*</sup>, Salma Shafiiyah<sup>2</sup>, Narida Salsabila Azzahra<sup>3</sup>

<sup>123</sup>Fakultas Hukum, Universitas Bhayangkara Jakarta Raya

\*Korespondensi: alamatemail@email.co.id

## Info Artikel

Diterima : 26-5-2024

Direvisi : 27-5-2024

Disetujui : 28-5-2024

Diterbitkan : 31-5-2024

**Keywords :** *Law, Perpu, Coercive Urgency*

**Abstract :** *The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia provides a way out if an unusual or critical situation occurs, while the state must act quickly to deal with the critical situation. In overcoming this critical situation or in the 1945 Constitution it is called a compelling emergency, the 1945 Constitution provides a way out of this situation, namely a Government Regulation in Lieu of Law (Perpu). The existence of a Perpu is important because the government needs legal instruments in carrying out government actions so that the government has a legal basis for taking actions that are deemed necessary. The Law places the Perpu on a par with the Law, so that with this parallel the Government in handling the situation uses the Perpu with the same powers as the law. However, the Perpu still needs to be approved by the DPR to become law during the next session. The content of the Perpu is the same as the Law, even though the matters that must be regulated by the Law are made in the form of a Government Regulation, the Government Regulation in question functions as a substitute for the Law until during the next DPR session it is requested to become a Law.*

**Kata kunci :** Undang-Undang, Perpu, Kegentingan yang Memaksa

**Abstrak :** Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan pintu keluar bila terjadi situasi yang tidak biasa atau situasi genting sementara secara cepat negara harus bertindak menanggulangi situasi genting itu. Dalam mengatasi situasi genting itu atau dalam UUD 1945 disebut dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, UUD 1945 memberikan jalan keluar atas situasi itu yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu). Keberadaan Perpu menjadi penting karena pemerintah memerlukan instrumen hukum dalam melakukan tindakan pemerintahan sehingga pemerintah memiliki landasan hukum dalam melakukan tindakan yang dianggap perlu. Undang-Undang mendudukkan Perpu sejajar dengan Undang-Undang, sehingga dengan kesejarahannya itu Pemerintah dalam menangani situasi menggunakan Perpu kekuatannya sama dengan undang-undang. Namun begitu, Perpu masih perlu untuk mendapat persetujuan DPR untuk menjadi undang-undang dalam masa sidang berikutnya. Materi muatan Perpu adalah sama dengan Undang-Undang, walaupun ihwal yang harus diatur dengan Undang-Undang itu dibuat dalam bentuk Peraturan Pemerintah namun Peraturan Pemerintah dimaksud berfungsi sebagai pengganti Undang-Undang hingga pada masa sidang DPR berikutnya dimohonkan menjadi Undang-Undang.

## I. PENDAHULUAN

Dalam sistem norma hukum negara Republik Indonesia, norma hukum yang berlaku berada dalam suatu sistem yang 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>1</sup>

Di Indonesia sendiri mengenai hierarki peraturan perundang-undangan mulai dikenal sejak dibentuknya Undang-Undang No. 1 Tahun 1950 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 Mimerandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, tidak disinggung hal-hal megenai 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,

Perpu merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam sistem norma hukum negara Republik Indonesia. Perpu dikonsepsikan sebagai suatu peraturan yang dari segi isinya seharusnya ditetapkan dalam bentuk undang-undang, namun karena ada suatu kondisi hal ihwal kegentingan yang memaksa ditetapkan dalam bentuk peraturan pemerintah.<sup>2</sup> Perpu merupakan salah satu sumber hukum yang posisinya setingkat keberadaannya dengan undang-undang dalam hierarki peraturan perundang-undangan, atau undang-undang/Perpu berada pada urutan ketiga dalam hierarki perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Perpu tidak selamanya adalah Perpu. Perpu harus diajukan kepada DPR untuk menjadi Undang-Undang pada sidang berikutnya. Pengajuan Perpu menjadi Undang-Undang ini dilakukan dalam bentuk pengajuan Rancangan Undang-Undang tentang penetapan Perpu menjadi Undang-Undang. Dengan demikian, DPR dalam hal ini

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

<sup>2</sup> Jimly Ashiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2007, hlm. 3.

berfungsi sebagai *legislative review* bagi peraturan perundang-undangan yang ditetapkan sebagai pengganti undang-undang oleh presiden sebagai produk lembaga eksekutif.<sup>3</sup>

Dalam praktik ketatanegaraan selama ini, dari berbagai Perpu yang pernah dikeluarkan presiden menunjukkan adanya kecenderungan penafsiran “hal iihwal 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.

Keterbutuhan terhadap produk legislasi dalam situasi mendesak, pemerintah tidak dapat menempuh jalur legislasi biasa untuk mengusulkan pengaturan yang setingkat undang-undang atas kondisi aktual saat itu. Dalam penjelasan Pasal 22 UUD 1945 sebelum perubahan<sup>4</sup>, Perpu 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 UUD 1945 kekuatannya sama dengan undang-undang harus disahkan pula oleh DPR.

Melihat hierarki peraturan perundang-undangan diatas, dapat diketahui bahwa undang-undang dan Perpu memiliki kedudukan yang sejajar. Perpu memiliki hierarki tingkatan yang sama dengan undang-undang. Namun, Perpu terkadang dikatakan tidak sama dengan Undang-Undang dikarenakan belum mendapat persetujuan oleh DPR.<sup>5</sup> Undang-Undang selalu diundangkan oleh Presiden dengan persetujuan DPR, menurut UUD 1945 dibentuk oleh Presiden dan disetujui bersama oleh DPR dan Presiden, serta disahkan oleh Presiden. Sedangkan Perpu dibentuk oleh Presiden tanpa mendapat persetujuan DPR.

## II. METODE PENELITIAN

Metode penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif. Metode ini dilakukan dengan beberapa cara seperti melakukan pengkajian, mendeskripsikan, melakukan sistematisasi, interpretasi, serta menganalisis hukum positif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan melakukan penelitian terhadap data sekunder atau studi bahan kepustakaan,

<sup>3</sup> Mukhlis Taib, *Dinamika Perundang-Undangan Indonesia*, Cet. 1, Refika Utama, Bandung, 2017, hlm. 122.

<sup>4</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan) Penjelasan Pasal 22.

<sup>5</sup> Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm 96.

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 norma pada peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan sejarah.

### III. PEMBAHASAN

#### A. Sejarah Lahirnya Undang – Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang (Perpu) Di Indonesia

Tata Hukum Nasional Indonesia atau tata urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia mengalami perkembangan atau perubahan sehubungan perubahan konstitusi atau Undang-Undang Dasar dan pelaksanaan Undang-Undang Dasar. Berikut tabel periodisasinya.

Masa	Periode	Konstitusi
ORDE LAMA	1945 – 1949	UUD 1945
	1949 – 1950	UUD RIS
	1950 – 1959	UUDS 1950
	1959 – 1965	UUD 1945
ORDE BARU	1966 – 1998	UUD 1945
ORDE REFORMASI	1998 – 1999	UUD S1945
	1999 – Sekarang	UUD 1945(Perubahan)

#### 1. Orde Lama

Dalam UUD 1945 ke-1 (1945 – 1949); UUD RIS 1949 (1949 – 1950), UUDS 1950 (1950 – 1959) dan UUD 1945 Ke II (1945 – 1965), tidak diatur tentang tata urutan peraturan Perundang-undangan, sedangkan jenis Peraturan Perundang-undangan yang diatur secara eksplisit dalam ke-3 UUD tersebut adalah Undang-undang; Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) menurut versi UUD 1945 atau Undang-undang Darurat menurut versi Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 dan Peraturan Pemerintah (PP).

Pertama kali jenis-jenis hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia ditetapkan melalui undang-undang nomor 1 tahun 1950 tentang jenis dan bentuk peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Undang-undang tersebut ditetapkan pada tanggal 2 Februari 1950. Jenis peraturan perundang-undangan pada masa itu dinyatakan dalam Pasal 1 Undang-Undang No. 1 Tahun 1950 Tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan Oleh Pemerintah Pusat (Undang-Undang No. 1 tahun 1950).

Pasal 1 Undang-Undang No. 1 Tahun 1950 menyatakan bahwa:<sup>6</sup>

- a. Undang-undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
- b. Peraturan Pemerintah
- c. Peraturan Menteri

Terkait dengan hierarki peraturan perundang-undangan ditegaskan dalam Pasal 2 yang menyatakan tingkat kekuatan peraturan-peraturan pemerintah pusat ialah menurut urutannya sesuai pada Pasal 1. Makna ketentuan itu bahwa jenis peraturan yang diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 ditetapkan secara hierarkis. Dalam artian bahwa peraturan-peraturan yang berada lebih tinggi memiliki hierarki atau derajat yang lebih tinggi dari pada peraturan-peraturan yang berada lebih rendah dimana urutan pertama adalah Undang-Undang dan Perpu, di bawah keduanya adalah Peraturan Pemerintah dan di bawah adalah Peraturan Menteri.<sup>7</sup>

Untuk rumusan Pasal 1 dan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 tahun 1950, Maria Farida Indarti mengatakan<sup>8</sup> berdasarkan rumusan dalam pasal 1 dan pasal 2 tersebut dapat disimpulkan bahwa Peraturan Menteri merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang terletak di bawah peraturan pemerintah. Kedudukan peraturan menteri yang terletak di bawah peraturan pemerintah secara hierarkis dapat dimengerti, oleh karena undang-undang dasar sementara 1950 menganut sistem parlementer sehingga presiden hanya bertindak sebagai kepala negara dan tidak mempunyai kewenangan untuk membentuk keputusan yang bersifat mengatur.

Tata hukum mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia selanjutnya diatur melalui Surat Presiden No. 3639/HK/59 tanggal 26 November 1959. Dalam Surat yang dikeluarkan oleh Presiden Soekarno ditetapkan bentuk-bentuk peraturan negara setelah Undang-Undang Dasar yaitu :

1. Undang-undang
2. Peraturan Pemerintah
3. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
4. Penetapan Presiden
5. Peraturan Presiden
6. Keputusan Presiden

<sup>6</sup> Undang-Undang No. 1 Tahun 1950 Tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan Oleh Pemerintah Pusat Pasal 1.

<sup>7</sup> Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 81.

<sup>8</sup> *Op.Cit.*, Maria Farida Indrati Soeprapto *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan (Buku 1)* Edisi Revisi, hlm. 46.

## 7. Peraturan atau Keputusan Menteri

Dalam era Orde Lama yaitu pada periode 1959-1965, yang dimana pada periode ini telah terjadi penyimpangan pelaksanaan UUD 1945 di bidang hukum karena adanya 2 Sumber Hukum yaitu UUD 1945 dan Dekrit Presiden. Pada tanggal 5 Juli 1959 dengan Keputusan Presiden No. 150 Tahun 1959 yang terkenal dengan Dekrit Presiden, dengan aklamasi diterima DPR-GR dan Pemerintah yang pada waktu itu bersama-sama melakukan berkedaulatan yang ada di tangan rakyat. Pengakuan adanya kekuasaan Presiden yang luar biasa ini adalah terlepas dari UUD 1945. Karena masih berada dalam keadaan darurat, dimana Kepala Negara dapat bertindak dengan mengesampingkan semua peraturan, baik yang termuat dalam UUD 1945, maupun yang termuat dalam undang-undang, adalah suatu kelaziman yang dapat dimengerti, sehingga keluarlah Dekrit Presiden. Tindakan Presiden ini dijelaskan dengan bentuk Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden, akibatnya terjadi kerancuan pada materi muatan dan kerancuan pada tata urutan peraturan perundang- undangan. Padahal jenis peraturan yang dikenal dalam UUD adalah UU/Perpu dan PP.

## 1. Orde Baru

Setelah runtuhnya pemerintahan Orde Lama, pada tahun 1966 MPRS mengeluarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, Dokumen Tata Tertib Negara Republik Indonesia dan Memorandum DPR GR tentang Tata Negara Republik Indonesia. TAP MPRS dimaksudkan untuk mengubah dan melembagakan jenis dan bentuk ketentuan perundang-undangan yang sangat menyimpang dari UUD 1945. Untuk menanggulangi ini dikeluarkanlah TAP No. XX/MPRS/1966, TAP MPRS No. XIX/MPRS/1966 Tentang Pemeriksaan Produk Legislatif Nasional Selain Produk MPRS yang Tidak Sesuai dengan UUD 1945 ini lahir sebagai amandemen UUD karena rancunya materi isi dan rancunya dalam ketentuan hukum.

Setelah keluar TAP MPRS No. XIX/MPRS/1966 baru kemudian MPRS mengeluarkan TAP MPRS No. XX/MPRS/1966. Dalam TAP ini tidak disinggung hal-hal mengenai garis-garis besar tentang kebijakan Hukum Nasional, tetapi hanya menentukan mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia yaitu Pancasila yang dirumuskan sebagai Sumber dari segala Sumber Hukum, dan mengenai Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Bentuk-bentuk Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut TAP MPRS No. XX/ MPRS/1966 :<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia Lampiran II.

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

Dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 dirasakan sangat bermanfaat dalam rangka mengatur peraturan perundang-undangan yang berlaku saat itu, bahkan selama kurang lebih 30 tahun telah menjadi hukum positif dan sumber hukum dari jenis dan bentuk peraturan perundang-undangan. Namun, TAP tersebut ternyata memiliki kekurangan atau kelemahan yang seharusnya tidak terjadi pada TAP ini. Bahkan TAP MPRS memang diperintahkan oleh TAP MPR No. V/MPR/1973 jo TAP MPR No. IX/MPR/1978 untuk disempurnakan. Pada kenyataannya Pemerintah Orde Baru tidak merealisasikan hal tersebut bahkan mensakralkan UUD 1945 untuk tidak diubah

### **3. Orde Reformasi**

Setelah runtuhnya Orde Baru pada tahun 1998, maka TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 itu pun masih berlaku sampai tahun 2000. Baru pada tahun 2000 MPR (Hasil Pemilu 1999) menetapkan TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan sebagai pengganti TAP MPRS No. XX/MPRS/1966. Jenis dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 2 TAP MPR No. III/MPR/2000 adalah :

1. UUD 1945 (dan perubahannya)
2. Ketetapan MPR
3. Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
5. Peraturan Pemerintah
6. Keputusan Presiden
7. Peraturan Daerah

Selain itu dalam Pasal 1 TAP MPR No. III/MPR/2000 juga diatur mengenai sumber hukum, dimana sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila dan Batang Tubuh UUD 1945. Dengan TAP tersebut, maka TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 telah dicabut dan

dinyatakan tidak berlaku. Namun demikian TAP MPR No. III/MPR/2000 ini pun belum sempurna, karena masih juga menimbulkan permasalahan dalam praktik.

Dalam perkembangannya mengenai materi dan status Ketetapan MPR masih harus ditinjau dan tugas meninjau materi dan status hukum TAP MPRS dan TAP MPR adalah MPR (Pasal 1 Peraturan Tambahan UUD 1945). Pelaksanaannya telah dilaksanakan dan ditetapkan dalam TAP MPR No. I/MPR/2003, serta status TAP MPR No. III/MPR/2000 masih tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang yang mengatur tentang Sumber Ketertiban dan Hukum. Artinya, pengaturan Sumber Hukum dan Ketertiban peraturan perundang-undangan (baru) berdasarkan UUD 1945 akan diatur dengan Undang-Undang.

Pada tanggal 22 Juni 2004 dikeluarkan Undang-Undang yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang merupakan pelaksanaan dari pasal 22A UUD 1945. Pasal 2 menyebutkan bahwa Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum negara.<sup>10</sup> Penempatan ini sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta landasan filosofis berbangsa dan bernegara sehingga setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus tidak bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam pancasila. Berkaitan dengan ini maka jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Pasal 7 ayat 1 :<sup>11</sup>

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

Selain jenis Peraturan Perundang-Undangan yang diatur dalam Pasal 7 ayat 1 tersebut, jenis Peraturan Perundang-Undangan yang lain juga diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi, misalnya peraturan yang dikeluarkan oleh MPR, DPR, MA, Mahkamah Konstitusi, BPK, BI, Menteri, Kepala Badan, Lembaga atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Undang-Undang atau pemerintah atas perintah Undang-Undang, DPRD

<sup>10</sup> Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 2.

<sup>11</sup> Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 7 ayat (1).

Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Perpu secara hierarki setingkat dengan Undang-Undang namun yang agak berbeda dari Undang-Undang sebelumnya adalah pada Undang-Undang ini memunculkan kembali TAP MPR pada tata urutan perundang-undangan yang mana pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 sudah dihilangkan. Hal demikian rupanya untuk menampung keberadaan beberapa TAP MPR/MPRS yang masih berlaku hingga sekarang ini. Ketentuan tersebut bisa dilihat dalam penjelasan pasal 7 ayat 1 huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan yang dimaksud dengan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sementara dan ketetapan Majelis Permusyawaratan rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 dan pasal 4 ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang peninjauan terhadap materi dan status hukum ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 1960 sampai dengan tahun 2002.<sup>12</sup>

Sedangkan pengaturan mengenai tata cara penyusunan rancangan Perpu akan diatur dengan Peraturan Presiden. Hal demikian ditegaskan dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan ketentuan mengenai tata cara penyusunan Rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang diatur dalam Peraturan Presiden<sup>13</sup>. Sedangkan untuk pembahasan RUU tentang Perpu diatur di dalam pasal 71 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai berikut :<sup>14</sup>

1. Pembahasan rancangan undang-undang tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan rancangan undang-undang
2. pembahasan rancangan undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dilaksanakan melalui mekanisme khusus yang dikecualikan dari mekanisme pembahasan rancangan undang-undang
3. ketentuan mengenai mekanisme khusus sebagaimana dimaksud pada ayat 2 dilaksanakan dengan tata cara sebagai berikut :

<sup>12</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b.

<sup>13</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 53

<sup>14</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Penjelasan Pasal 71

- a. rancangan undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang diajukan oleh DPR atau presiden
- b. rancangan undang-undang tentang pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf a diajukan pada saat rapat paripurna DPR tidak memberikan persetujuan atas peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh presiden
- c. pengambilan keputusan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf b dilaksanakan dalam rapat paripurna DPR yang sama dengan rapat paripurna penetapan tidak memberikan persetujuan atas peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut.

## **B. Kesejarahan Undang-undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dalam Sistem Hukum Indonesia**

Dalam sistem norma hukum yang terdapat di Negara Kesatuan Republik Indonesia, norma hukum yang berlaku berada dalam sistem yang berlapis-lapis, berjenjang, serta berkelompok, yang dimana suatu norma itu berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan kemudian norma yang lebih tinggi itu berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, dan seterusnya sampai pada norma dasar suatu negara (*staatsfundamentalnorm*) yaitu Pancasila.<sup>15</sup>

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menyatakan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara,<sup>16</sup> kemudian dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan.<sup>17</sup> Menurut penjelasannya Pancasila diposisikan sebagai sumber dari segala sumber hukum negara sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menjadikan Pancasila sebagai dasar negara dan ideologi negara, sekaligus memastikan bahwa setiap materi yang terkandung dalam peraturan hukumnya tidak bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung di dalamnya, sedangkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar.

Perpu sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan harus bersumber dari Pancasila dan UUD 1945 sebagai sumber dari segala sumber hukum dan hukum primer

<sup>15</sup> *Op. Cit.*, Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan (Buku 1)*, Edisi Revisi, hlm. 57.

<sup>16</sup> Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 2.

<sup>17</sup> Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 3 ayat (1).

dalam peraturan perundang-undangan, dan juga harus menjadi sumber hukum perundang-undangan yang lebih rendah. Perpu berdasarkan dari segi isinya adalah suatu peraturan yang isinya semestinya ditetapkan dalam bentuk Undang-Undang, tetapi dikarenakan dalam situasi yang tidak biasa yaitu dalam keadaan kegertingan yang memaksa maka ditetapkanlah peraturan pemerintah maka kedudukan Perpu dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah sejajar dengan undang-undang.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang disebutkan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang menjelaskan bahwa dalam hal ihwal kegertingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.<sup>18</sup> Penetapan Perpu yang dilakukan Presiden juga tertuang di dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 yang menyatakan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegertingan yang memaksa.<sup>19</sup> Kedudukan Perpu dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:<sup>20</sup>

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Melihat hierarki peraturan perundang-undangan yang disebutkan pada Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, dapat diketahui bahwa Undang-Undang dan Perpu memiliki kedudukan yang sejajar sehingga dapat dipahami Perpu memiliki hierarki tingkatan yang sama dengan Undang-Undang. Namun, Perpu terkadang dikatakan tidak sama dengan Undang-Undang dikarenakan belum mendapat persetujuan oleh DPR.<sup>21</sup> Undang-Undang selalu diundangkan oleh Presiden dengan persetujuan DPR, menurut UUD 1945 dibentuk oleh Presiden dan disetujui bersama oleh DPR dan Presiden, serta disahkan oleh Presiden.

<sup>18</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22 ayat (1).

<sup>19</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 1 angka 4.

<sup>20</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 7 ayat (1).

<sup>21</sup> *Op. Cit.*, Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, hlm. 96.

Sedangkan Perpu dibentuk oleh Presiden tanpa mendapat persetujuan DPR dikarenakan adanya “suatu hal ihal kegentingan yang memaksa. Memang dalam hierarki peraturan perundang-undangan, Undang-Undang dan Perpu berada pada tempat yang sama, namun keduanya dibentuk dalam keadaan yang berbeda. Undang-Undang disahkan oleh DPR dan diundangkan oleh Presiden dalam keadaan normal, sedangkan Perpu dikeluarkan dalam keadaan memaksa yang dibentuk oleh Presiden tanpa persetujuan DPR, dan karena keadaan ini, kedudukan dalam Perpu yang dibentuk tanpa persetujuan DPR terkadang dianggap memiliki kedudukan dibawah Undang-Undang.

Perpu memiliki sifat khusus dikarenakan hanya Presiden yang memiliki kekuasaan untuk pembentukannya, dibandingkan dengan kekuasaan legislasi utama dalam UUD 1945 yang diberikan kepada DPR bersama Presiden. Sifat khusus ini dapat dilihat dalam bentuk hukum, yaitu Peraturan Pemerintah tetapi memiliki kedudukan yang sejajar dengan Undang-Undang yang dalam keadaan normal harus berada di bawah Undang-Undang. Kedudukan Perpu yang sejajar dengan Undang-Undang adalah akibat dari keberadaannya menggantikan ketentuan Undang-Undang.

Apabila karena berbagai sebab terjadi kekosongan hukum, apabila substansi undang-undang belum diubah menjadi Undang-Undang sesuai dengan tata cara atau peraturan perundang-undangan yang berlaku, tetapi terdapat keadaan dan kondisi yang mendesak, maka segera dikeluarkan ketentuan hukum yang relevan untuk menghadapi apa yang terjadi. Jika memang diperlukan untuk menggunakannya Pasal 22 UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menjadikan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang- undang. Pasal 22 UUD 1945 menyatakan:<sup>22</sup>

- a. Dalam hal ihal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- b. Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- c. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Dibutuhkan waktu yang lama bagi DPR atau Presiden untuk memulai tahap pengajuan Rancangan Undang-Undang dan merumuskan Rancangan Undang-Undang untuk mengisi kekosongan hukum dalam proses biasa atau normal sehingga kebutuhan hukum yang mendesak tidak dapat diatasi. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 memberikan parameter terhadap sifat “kegentingan yang memaksa”

---

<sup>22</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22 ayat (1), ayat (2), ayat (3).

dikeluarkannya Perpu, yaitu apabila:<sup>23</sup>

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

Ketiga syarat di atas merupakan syarat adanya “kegantungan yang memaksa” dalam pengertian Pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu konsep kegantungan yang memaksa tidak dimaksudkan terbatas pada adanya keadaan yang membahayakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 UUD 1945. Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 menyatakan dalam hal iihwal kegantungan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Dari rumusan kalimat tersebut jelas bahwa peraturan pemerintah yang dimaksud dalam pasal tersebut menggantikan Undang-Undang, yang berarti bahwa materi tersebut diatur dalam wadah Undang-Undang namun karena kegantungan yang memaksa, UUD 1945 memberikan kekuasaan kepada Presiden untuk menerbitkan Perpu dan tidak memberikan hak apapun kepada DPR untuk membuat peraturan sebagai pengganti Undang-Undang. Jika dalam situasi itu pembuatan Undang-Undang tetap harus dilakukan maka proses di DPR memakan waktu yang cukup lama maka kebutuhan hukum secara cepat tidak mungkin terpenuhi.

Selain itu, penyebutan “presiden berhak” terkesan sangat subyektif karena penyusunan Perpu adalah hak dan sepenuhnya berada di tangan presiden. Penyusunan Perpu sebenarnya ada di tangan presiden. Artinya, tergantung penilaian subyektif Presiden, tetapi seperti yang telah dijelaskan di atas, bukan berarti mutlak bergantung pada penilaian subjektif Presiden. Penilaian Presiden harus didasarkan pada kondisi obyektif, yaitu adanya tiga kondisi sebagai parameter “ kegantungan yang memaksa”.

Kegantungan yang memaksa dapat digambarkan sebagai suatu kondisi yang abnormal yang membutuhkan upaya-upaya di luar kebiasaan untuk segera mengakhiri kondisi tersebut. Dalam lintasan sejarah bangsa Indonesia seringkali terjadi peristiwa dan kondisi-kondisi yang bersifat abnormal, baik di bidang politik, hukum, ekonomi, sosial, bencana alam, dan sebagainya, dimana instrumen hukum positif yang ada seringkali tidak mampu berperan sebagai solusi. Dalam kondisi abnormal itu diperlukan adanya norma-

---

<sup>23</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009.

norma hukum yang juga bersifat khusus, baik dari segi substansinya maupun proses pembentukannya, sehingga dalam kondisi-kondisi seperti itulah Perpu menjadi sangat diperlukan sebagai instrumen hukum laksana Undang-Undang yang berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat kepada masyarakat.

Kegentingan yang memaksa yang menjadi dasar pembentukan Perpu tidak sama dengan “keadaan bahaya” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 UUD 1945. Penetapan syarat dan akibat “keadaan bahaya” dalam Pasal 12 UUD 1945 jelas mensyaratkan intervensi DPR untuk ditetapkan dengan Undang-Undang, sedangkan “kegentingan yang memaksa” dalam Pasal 22 UUD 1945 sangat bergantung subjektivitas Presiden, meskipun kemudian tergantung pada persetujuan obyektif para wakil rakyat di DPR.

Contoh Perpu berdasarkan keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia adalah Perpu Nomor 1 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang mengatur bahwa anggota KPU diangkat berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dan yang telah disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tetap berjalan sambil menunggu pembentukan penyelenggaraan pemilihan umum yang baru. Pasalnya, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sedang menyiapkan RUU untuk menyelenggarakan pemilihan umum, yang akan menggantikan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Berdasarkan aspek-aspek tersebut, Presiden berkeyakinan bahwa syarat hal ihwal kegentingan yang memaksa telah terpenuhi untuk menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Memang berdasarkan contoh-contoh Perpu di atas, tampaknya sangat sulit untuk memberikan ukuran yang jelas tentang “kegentingan yang memaksa” sebagai dasar pembentukan Perpu, karena merupakan hak subjektif Presiden, yang diatur secara tegas dalam Pasal 22 UUD 1945, meskipun DPR dan pemerintah kemudian menuntut penilaian objektif yang sama. Namun dengan adanya tiga faktor penting yang dapat menyebabkan “kegentingan yang memaksa”, yaitu faktor ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*),

unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*); dan/atau unsur keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia diharapkan paling tidak dapat membantu memberikan definisi atau batasan pengertian mengenai “kegentingan yang memaksa.”

#### IV. KESIMPULAN

Perpu memiliki hierarki sejarah dengan Undang-Undang. Namun, Perpu terkadang dikatakan tidak sama dengan Undang-Undang dikarenakan belum mendapat persetujuan oleh DPR. Undang-Undang selalu diundangkan oleh Presiden dengan persetujuan DPR, dalam keadaan normal maupun menurut perubahan UUD 1945 dibentuk oleh Presiden dan disetujui bersama oleh DPR dan Presiden, serta disahkan oleh Presiden. Sedangkan Perpu dibentuk oleh Presiden tanpa mendapat persetujuan DPR dikarenakan adanya “suatu hal ihal kegentingan yang memaksa.” Dalam hierarki peraturan perundang-undangan, Undang-Undang dan Perpu berada pada tingkat yang sejajar, namun keduanya dibentuk dalam keadaan yang berbeda. Undang-Undang disahkan oleh DPR dan diundangkan oleh Presiden dalam keadaan normal, sedangkan Perpu dikeluarkan dalam keadaan memaksa yang dibentuk oleh Presiden tanpa persetujuan DPR, dan karena keadaan ini, kedudukan dalam Perpu yang dibentuk tanpa persetujuan DPR terkadang dianggap memiliki kedudukan dibawah undang- undang. Kegentingan yang memaksa sebagai dasar dikeluarkannya Perpu dapat saja karena subyektivitas Presiden semata. Oleh karena itu, perlu diperjelas ihal kegentingan yang memaksa dalam sebuah Undang-Undang untuk membatasi agar Perpu benar-benar dikeluarkan secara bertanggung jawab.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### Buku :

Ashiddiqie, Jimly, 2007, *Hukum Tata Negara Darurat*, Edisi ke-1, Rajawali Pers Jakarta  
 Soeprapto, Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan (Buku 1)* Edisi Revisi, Kanisius, Yogyakarta  
 \_\_\_\_\_, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta

Redi, Ahmad, 2018, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Sinar Grafika, Jakarta  
 Taib, M., 2017, *Dinamika Perundang-Undangan di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung

##### Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No. 1 Tahun 1950 Tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan Oleh Pemerintah Pusat

Surat Presiden No. 3639/HK/59 tanggal 26 November 1959

Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Undangan Republik Indonesia

Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan Undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan Undangan

**Putusan :**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009.