



Indonesia: Batasan Kewenangan Legislatif Presiden dalam Sistem Presidensial

Fakhris Lutfianto Hapsoro

E-mail: fakhrislutfianto@iblam.ac.id

Sekolah Tinggi Ilmu Hukum IBLAM

ABSTRAK

Indonesia adalah negara memiliki sistem pemerintahan presidensial. Di dalam sistem tersebut, pembagian kekuasaan dibagi menjadi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Meskipun begitu, Presiden Republik Indonesia sebagai pimpinan eksekutif juga memiliki fungsi legislatif. Tulisan ini mengkaji secara yuridis normatif komparatif dengan identifikasi masalah: bagaimana batasan kewenangan legislatif yang dimiliki oleh presiden. Penulis menemukan bahwa batasan yang diatur di dalam hukum peraturan perundang-undangan Indonesia belum memberikan batasan yang tegas mengenai frasa "hal ihwal dalam kegantungan yang memaksa" pada syarat perppu, mengenai masa berlakunya perppu, dan materi muatan perppu.

Kata Kunci: Batasan, Indonesia, Kewenangan, Legislatif, Presiden, Sistem Presidensial.

PENDAHULUAN

Pada hakikatnya, negara merupakan organisasi kekuasaan. Untuk melaksanakan organisasi kekuasaan tersebut, maka perlu adanya pembagian kekuasaan atau yang dikenal dengan konsep Trias Politica yang pertama kali dikemukakan oleh John Locke, seorang filsuf Inggris yang kemudian dikembangkan oleh Montesquieu dalam bukunya yang berjudul "*L'Esprit des Lois*" (Baron de Montesquieu, 1872). Menurut John Locke, pembagian kekuasaan terbagi ke dalam tiga jenis, yaitu:

1. Kekuasaan legislative, yaitu kekuasaan untuk membuat atau membentuk undang-undang;
2. Kekuasaan eksekutif, yaitu kekuasaan untuk melaksanakan

undang-undang, termasuk kekuasaan untuk mengadili setiap pelanggaran terhadap undang-undang;

3. Kekuasaan federative, yaitu kekuasaan untuk melaksanakan hubungan luar negeri.

Adapun Montesquieu mengembangkan konsep tersebut dengan mengelompokkan kekuasaan federative ke dalam kekuasaan eksekutif dan fungsi mengadili dijadikan kekuasaan yang berdiri sendiri. Ketiga kekuasaan tersebut dilaksanakan oleh Lembaga-lembaga yang berbeda dan sifatnya terpisah.

Menurut Wahyu Eko Nugroho dalam jurnalnya berjudul *Implementasi Trias Politica dalam Sistem Pemerintahan di*

Indonesia, Trias Politica adalah sebuah ide bahwa sebuah pemerintahan yang berdaulat harus dipisahkan antara dua atau lebih kesatuan kuat yang bebas. Tujuannya untuk mencegah kekuasaan negara yang bersifat absolut.¹

Pembagian kekuasaan tersebut sangat erat dengan sistem pemerintahan. Dari penelusuran berbagai literatur hukum tata negara dan ilmu politik, terdapat perbedaan varian sistem pemerintahan. Misalnya C.F. Strong dalam buku “*Modern Political Constitution*” membagi sistem pemerintahan ke dalam kategori: *parliamentary executive* dan *non-parliamentary executive* atau *the fixed executive*. Lebih bervariasi dibanding dengan Strong, Giovanni Sartori membagi sistem pemerintahan menjadi tiga kategori: *presidentialism*, *parliamentary system*, dan *semi-presidentialism*. Sejalan dengan pendapat Sartori, berdasarkan hasil penelitian pola-pola demokrasi yang diperlakukan di 36 negara, Arend Lijphart membuat klasifikasi sistem pemerintahan menjadi tiga bentuk: *parliamentary*, *presidential* dan *hybrid*.

Selain itu, para ahli hukum tata negara Indonesia juga punya pandangan mengenai bentuk sistem pemerintahan. Misalnya Sri Soemantri, menyebutkan tiga sistem pemerintahan, yaitu sistem parlementer, sistem presidensial, dan sistem pemerintahan campuran. Sependapat dengan Sri Soemantri, Jimly Asshiddiqie juga membagi sistem pemerintahan menjadi tiga kategori, yaitu sistem parlementer, sistem presidensial, dan sistem pemerintahan campuran.

Berdasarkan ciri-ciri di atas, maka timbul pertanyaan apakah sistem pemerintahan di Indonesia adalah sistem presidensial?

Salah satu diskursus publik yang mengemuka di era reformasi adalah mengenai sistem pemerintahan Indonesia. Banyak pihak menyatakan bahwa terdapat ketidakjelasan sistem pemerintahan yang dianut dan diperlakukan. Di satu sisi sistem yang dikembangkan memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensial, namun di sisi lain jika dilihat dari sistem kepartaian yang multi partai dianggap lebih dekat ke sistem parlementer. DPR dipandang memiliki kekuasaan yang lebih besar dan sering memasuki wilayah pemerintah.

Pada dasarnya, Indonesia merupakan negara dengan sistem pemerintahan presidensial. Hal ini didasarkan pada kesepakatan pendiri bangsa dalam sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) pada 29 Mei-1 Juni dan 10-17 Juli 1945.² Sistem presidensial memiliki ciri-ciri yang khas sebagaimana dianut di Amerika Serikat. *Pertama*, sistem presidensial didasarkan atas dasar pemisahan kekuasaan; *Kedua*, tidak ada pertanggungjawaban bersama antara presiden sebagai pemimpin eksekutif dengan kabinet. Sebaliknya, kabinet yang sepenuhnya bertanggungjawab kepada presiden; *Ketiga*, presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif; dan *keempat*, presiden dipilih oleh dewan pemilih akan tetapi peranan dewan pemilih tidak tampak lagi sehingga dipilih oleh rakyat.³

Pada saat Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mulai melakukan pembahasan Perubahan UUD 1945 pada

1 Nugroho, W. E. (2014). Implementasi *Trias Politica* dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia. *Gema Keadilan*, 1(1), h. 49–54.

2 Yani, A. (2018). Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 12(2), h. 119.

3 Octovina, R. A. (2018). Sistem Presidensial di Indonesia. *CosmoGov: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 4(2), h. 247.

tahun 1999, salah satu kesepakatan dasar tentang arah perubahan adalah mempertegas sistem presidensial, yaitu meliputi penyempurnaan sistem penyelenggaraan pemerintahan agar benar-benar memenuhi prinsip dasar sistem presidensial. Dalam sistem presidensial, pemegang kekuasaan pemerintahan adalah presiden yang terpisah dengan kelembagaan parlemen. Pemisahan itu diperkuat dengan legitimasi politik yang sama antara presiden dengan parlemen, yaitu sama-sama dipilih oleh rakyat. Dengan demikian dalam jabatan presiden juga terdapat unsur sebagai perwakilan rakyat, terutama untuk menjalankan pemerintahan. Dalam menjalankan pemerintahan, presiden dibantu oleh wakil presiden dan menteri-menteri yang sepenuhnya diangkat, diberhentikan, dan bertanggungjawab kepada presiden karena pada prinsipnya semua jabatan-jabatan itu berada dalam satu organisasi, yaitu lembaga kepresidenan. Sebagai lembaga penyelenggara pemerintahan yang terpisah dengan lembaga parlemen, semua jabatan dalam lembaga kepresidenan tidak dapat dirangkap oleh anggota parlemen.

Oleh karena itu pada prinsipnya kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan sepenuhnya berada di tangan presiden. Peran DPR adalah pada wilayah pembentukan undang-undang, yang dilakukan bersama presiden, sebagai dasar dan pedoman penyelenggaraan pemerintahan itu serta aspek pengawasan. Segala urusan yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan, mulai dari penentuan program pembangunan, alokasi anggaran, kebijakan pelaksanaan pemerintahan, hingga pengangkatan pejabat-pejabat dalam lingkungan pemerintahan merupakan wewenang presiden.

Namun demikian, antara parlemen dan presiden atau dalam sistem presidensial lebih dikenal dengan istilah legislatif dan eksekutif, tidak berarti tidak memiliki hubungan sama sekali. Sebaliknya, pemisahan kekuasaan antara

keduanya sesungguhnya dibuat agar tercipta mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*), tanpa mengganggu kedudukan presiden yang telah ditentukan secara pasti masa jabatannya (*fix term*), kecuali karena alasan pelanggaran hukum tertentu yang memenuhi syarat sebagai dasar impeachment sebagaimana diatur dalam konstitusi.

Untuk mempertegas penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan sistem presidensial tentu diperlukan berbagai upaya baik dari aspek hukum maupun aspek politik, sesuai dengan permasalahan yang dihadapi dalam praktik pemerintahan. Upaya hukum adalah pada tingkat peraturan perundang-undangan yang mengatur kedudukan, wewenang, dan hubungan antara eksekutif dan legislatif. Sesuai dengan prinsip pemisahan kekuasaan serta prinsip saling mengawasi dan mengimbangi perlu ditentukan batas wewenang dan hubungan antara keduanya sesuai dengan semangat konstitusi. Hal yang merupakan wilayah pemerintah dikembalikan dan ditegaskan sebagai wewenang pemerintahan di bawah presiden, baik dalam hal perencanaan, penganggaran, penentuan kebijakan, maupun pengangkatan jabatan-jabatan dalam lingkungan pemerintahan. Demikian pula fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR harus tetap dapat menjamin terciptanya *checks and balances*, tanpa mengganggu wewenang yang dimiliki oleh presiden, terutama dalam menjalankan pemerintahan.

KEKUASAAN LEGISLATIF PRESIDEN INDONESIA DALAM SISTEM PRESIDENSIAL

Di dalam sistem presidensial, presiden adalah kepala negara sekaligus kepala pemerintahan tertinggi di suatu negara, begitu juga dengan Indonesia. Secara konstitutional, tugas dan wewenang presiden tercantum dalam BAB III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, yaitu Pasal 5, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, Pasal 16, UUD NRI

Tahun 1945. Adapun tugas dan wewenang Presiden Indonesia, yaitu:

1. Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat;
2. Menyetujui rancangan undang-undang bersama DPR;
3. Mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang;
4. Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya;
5. Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang;
6. Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain;
7. Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undangundang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat;
8. Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang;
9. Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung;
10. Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat;
11. Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang

diatur dengan undang-undang;

12. Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang; dan
13. Mengangkat dan memberhentikan Menteri-Menteri.

Berdasarkan tugas dan kewenangan presiden yang telah disebutkan di atas, dapat dilihat bahwa presiden juga memiliki kewenangan legislatif, yaitu mengajukan rancangan undang-undang, menyetujui rancangan undang-undang, mengesahkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang, menetapkan peraturan pemerintah, dan menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

Mencermati Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa, “setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama”, dan Pasal 20 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa, “presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang”, hal ini akan mengarah pada hak presiden untuk menyetujui dan mengesahkan atau tidak terhadap suatu rancangan undang-undang.

Menurut pendapat Monstesquieu yang dikutip oleh Sumali, prinsipnya kekuasaan legislatif yang diharapkan sebagai satu-satunya badan yang membuat peraturan perundang-undangan (*wet materiele zin*). 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.⁴ Terkait kewenangan untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu), menurut Bagir Manan, Mantan Hakim Agung menegaskan bahwa kewenangan tersebut merupakan kewenangan luar biasa di bidang perundang-undangan. Pada prinsipnya, 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. Dikhawatirkan akan menimbulkan dampak yang besar bagi kelangsungan pemerintahan.

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

- (1) Dalam hal iwhal 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.

Pasal 22 ayat (1) di atas merupakan syarat untuk menetapkan suatu perppu yaitu jika ada “kegelingan yang memaksa”.

Maria Farida, Guru Besar Ilmu Perundang-undangan, menegaskan bahwa perppu memerlukan alas an-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.⁵ Keadaan tersebut tidak boleh terjadi berlama- lama, karena fungsi utama hukum negara darurat (*staatsnoodrecht*) ialah menghapuskan segera keadaan tidak normal menjadi normal kembali.⁶ Secara umum, proses penyusunan sebuah perppu dimulai dari adanya keadaan atau hal ikhwal kegelingan memaksa yang menurut penilaian subjektif Presiden perlu diselesaikan melalui peraturan perundang-undangan yang setingkat atau secara hierarki sama dengan undang-undang. Setelah itu, Presiden memerintahkan Menteri atau pimpinan lembaga terkait untuk menyusun materi (substansi) dalam bentuk normatif yang kemudian akan dituangkan dalam rancangan Perppu. Apabila tidak ada permasalahan substantif lagi maka Presiden menetapkan rancangan Perppu menjadi Perppu dan diundangkan oleh Menteri Hukum dan HAM sehingga Perppu tersebut memiliki daya laku dan mengikat umum.

Namun demikian, pada masa persidangan berikutnya, Perppu tersebut harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat untuk dimintakan persetujuan. Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tersebut ditetapkan menjadi Undang-undang. Tetapi jika Peraturan Pemerintah

4 Jazim, H., & Lutfi, M. (2010). *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Bandung: PT. Alumni.

5 Indrati, M. F. (2007). *Ilmu perundang-undangan: jenis, fungsi dan materi muatan*.

6 Nazriyah, R. (2010). Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 17(3), h. 383–405.

Pengganti Undang-Undang tersebut tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku. Keseluruhan mekanisme penyusunan Perppu telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Salah satu hal yang menarik dari ketentuan normatif Pasal 52 ayat (6) UU Nomor 12 Tahun 2011 dibanding ketentuan undang-undang sebelumnya adalah dicantumkannya norma yang mengatur bahwa “Dalam hal perppu harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku sebagaimana dimaksud pada ayat (5), DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-undang tentang pecabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang”. Ayat berikutnya menjelaskan bahwa rancangan undang-undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tersebut harus mengatur pula segala akibat hukum dari pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang. Pada proses akhirnya jika Presiden atau DPR telah mengajukan RUU pencabutan Perppu maka dalam rapat paripurna yang sama, RUU dimaksud ditetapkan menjadi Undang-undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa proses pembentukan suatu Perppu berjalan cukup singkat, mengingat pembentukannya dalam keadaan tidak normal. Sebagai wujud dari kewenangan konstitusional pembentukan peraturan perundang-undangan oleh Presiden tanpa mendapatkan persetujuan dari DPR karena adanya “hal ihwal kegentingan memaksa”.

PEMBATASAN KEKUASAAN PRESIDEN INDONESIA DALAM MENGELUARKAN PERPPU

1. Pembatasan Frasa “Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa”

Sebagai peraturan yang lahir bukan dalam kondisi darurat dan memaksa, perppu di berbagai negara memang mensyaratkan situasi khusus sehingga presiden dapat melakukan pembentukan kebijakan secara mandiri dan proaktif. Di Brazil terdapat frasa *“relevance and urgency”* dan di Argentina terdapat frasa *“exceptional circumstances”* atau *“necessity and urgency”* sebagai syarat kondisi presiden dapat menerbitkan Perppu. Frasa tersebut kira-kira dapat disejajarkan dengan frasa “hal ihwal kegentingan memaksa” di Indonesia. Dalam prakteknya penggunaan frasa tersebut sebagai penafsiran kondisi oleh presiden agar dapat diterbitkannya *emergency decree* relatif sama permasalahannya di Indonesia. Peraturan perundang-undangan tidak menyebut secara tegas syarat-syarat yang dikehendaki dari frasa tersebut. Dalam Penjelasan Pasal 22 UUD 1945 naskah asli disebutkan *“Pasal ini mengenai noodverordeningenrecht Presiden. Aturan sebagai ini memang perlu diadakan agar supaya keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan yang genting, yang memaksa pemerintah untuk bertindak lekas dan tepat...”*

Presiden menafsirkan kondisi lazimnya dikaitkan dengan kebutuhan melakukan pengaturan di satu sisi dan di sisi lain adalah terbatasnya waktu untuk melakukan proses legislasi biasa. Menariknya, kondisi ini sama dengan makna kata *relevance* di Brazil ataupun *necessity* di Argentina yang dapat dimaknai terdapatnya kebutuhan karena adanya kondisi yang butuh pengaturan dan di sisi lain terdapat *urgency* yang dikaitkan dengan terbatasnya waktu.

Dengan frasa tersebut di Amerika Latin, khususnya Brazil dan Argentina, presiden menerbitkan perppu dalam jumlahnya yang besar dan nampak seperti tindakan rutin presiden dalam pembentukan kebijakan. Artinya frasa tersebut bukanlah pembatasan yang memadai dalam penggunaan perppu. Konstitusi Brazil 1988 yang awalnya relatif membatasi penggunaan perppu menyandarkan dengan frasa tersebut, pada gilirannya merasa frasa tersebut perlu ditambah dengan pembatasan-pembatasan lain dalam konstitusi.

Di Indonesia frasa “hal ihwal kegentingan yang memaksa” yang merupakan syarat situasi dapat diterbitkannya perppu nampak merupakan pembatasan yang diandalkan dalam penerbitan perppu. Frasa tersebut relatif tanpa penjelasan makna dalam seluruh peraturan perundang-undangan yang mengatur soal perppu. Namun beruntung terdapat putusan Mahkamah Konstitusi yang memberi panduan bagi penggunaan frasa kegentingan yang memaksa. Berdasarkan Pertimbangan Mahkamah (*ratio decidendi*) dalam Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009, ada tiga syarat sebagai parameter adanya “kegentingan yang memaksa” bagi Presiden untuk menetapkan perppu, 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.

Dalam putusan yang lain juga disebutkan, yaitu putusan MK No. 003/PUU-III/2005 tanggal 7 Juli 2005, MK berpendapat bahwa hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak harus disamakan dengan adanya keadaan bahaya dengan

tingkatkan keadaan darurat sipil, militer, atau keadaan perang. Pada saat itu dinyatakan bahwa perihal “*kegentingan yang memaksa*” menjadi hak subyektif Presiden untuk menentukannya yang kemudian akan menjadi obyektif jika disetujui oleh DPR untuk ditetapkan sebagai undang-undang.

Walaupun terdapat panduan dalam putusan Mahkamah Konstitusi norma-norma tersebut jika diperdebatkan di parlemen memiliki potensi besar perbedaan pendapat. Potensi perdebatan tersebut antara lain; *Pertama*, mengenai kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum. Presiden harus dapat menjelaskan masalah yang dihadapi ketika lahirnya Perppu adalah mendesak dan dibutuhkan peraturan setingkat undang-undang segera. Dalam hal, perppu yang diterbitkan mengubah atau menggantikan undang-undang yang belum lama disetujui bersama antara presiden dan DPR, seperti ketika terbitnya Perppu Ormas, maka presiden harus menjelaskan bahwa terdapat situasi berbeda ketika diterbitkannya perppu dengan situasi ketika disetujuinya sebuah undang- undang.

Kedua, diperlukan penilaian yang cukup mengenai makna kekosongan hukum. Apa makna tidak ada undang-undang yang mengatur masalah tersebut atau undang-undang yang ada dianggap tidak memadai. Jika perppu digunakan untuk mengganti atau mengubah undang-undang yang masih berlaku asumsi kekosongan hukum sulit untuk digunakan, apalagi jika undang-undang tersebut belum lama diterbitkan. Tentang undang-undang tidak memadai dapat diajukan pertanyaan tentang bagaimana menilai suatu undang-undang tidak memadai. Padahal, misalnya, undang-undang tersebut belum pernah digunakan untuk menghadapi masalah hukum yang ingin dihadapi oleh Perppu. UU No. 12 Tahun 2013 tentang Ormas, misalnya, belum pernah dijadikan dasar dalam pembubaran organisasi kemasyarakatan atau ketika Presiden SBY menerbitkan Perppu Pilkada

Langsung untuk menggantikan UU Pilkada Tidak Langsung yang baru saja disetujui bersama.

Ketiga, proses legislasi biasa dianggap tidak bisa dilakukan karena alasan waktu juga memiliki potensi pertanyaan yang butuh penjelasan presiden dengan meyakinkan. Dalam Perppu Ormas, misalnya, nyatanya hanya ditambahkan beberapa pasal saja khususnya mengenai pencabutan status badan hukum ormas. Jika urgensinya dipahami bersama oleh presiden dan DPR tentu tidak akan panjang pembahasannya di DPR. DPR bahkan punya sejarah dalam periode lalu, membahas sebuah Revisi RUU lebih kurang hanya 5 jam saja. Namun jika dimaksudkan Presiden ingin memimpin pembentukan kebijakan di parlemen dan menunjukkan kemampuannya mengontrol agenda parlemen, memang perppu menjadi pilihan.

Syarat “kegentingan yang memaksa” dalam prakteknya nampak menjadi satu-satunya indikator pengujian terhadap suatu perppu oleh DPR karena DPR tidak dapat melakukan perubahan terhadap materi perppu. Ketentuan dalam Pasal 52 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa “DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”. Pengaturan ini jika dilihat dari konteks relasi eksekutif dan legislatif seperti dianalisis di atas memang membuat posisi presiden sebagai pengendali agenda legislasi di parlemen. Posisi parlemen bahkan bukan saja pasif namun juga relatif hanya sebagai pemberi legitimasi kehendak pemerintahan dalam membentuk kebijakan.

Dalam materi kebijakan yang terkandung di dalam Perppu, ketentuan ini tentu problematik bagi DPR. DPR tidak dapat membuat opsi menerima dengan perubahan terhadap Perppu yang telah diterbitkan pemerintah. Jadi DPR hanya

menguji syarat “kegentingan memaksa” suatu perppu, bukan materinya. DPR tidak mungkin memiliki sikap menerima terjadinya “kegentingan memaksa” namun tidak menyetujui pengaturan yang dilakukan presiden dalam menanganinya.

Berdasar pengalaman fleksibilitas penggunaan frasa *relevance and urgency* banyak yang menginginkan penilaian terhadap frasa ini digantungkan ke kekuasaan kehakiman agar beban politik dari penilaian ini menjadi lebih ringan. *Relevance and Urgency* disajikan sebagai konsep hukum namun maknanya sangat luas oleh karena itu kontrol terhadap frasa ini seharusnya dilakukan secara yuridis bukan politik. Konflik penafsiran di parlemen dapat diatasi dengan terlibatnya kekuasaan kehakiman. Mahkamah Konstitusi Indonesia, dalam hal ini, dapat sekali lagi berperan dalam memberi tafsir terhadap alasan “kegentingan memaksa” dalam pembentukan Perppu dengan kaidah yang telah mereka buat sendiri.

Realitas penggunaan syarat “*relevance and urgency*” atau “*necessity and urgency*” ataupun “kegentingan yang memaksa” tidak menunjukkan bahwa syarat tersebut menjadi pembatasan yang efektif bagi penerbitan perppu oleh kekuasaan eksekutif. Subjektivitas penafsiran syarat tersebut sangat tinggi dan digantungkan kepada presiden yang melakukan penafsiran atas kondisi. Pengujiannya di parlemen juga tidak akan terlepas dari negoisasi politik. Oleh karena itu diperlukan tambahan pembatasan lain selain syarat kondisi “kegentingan memaksa” tersebut dan beberapa negara di Amerika Latin telah melakukannya akibat pengalaman mereka terhadap produktivitas penggunaan perppu oleh presiden.

2. Pembatasan Masa Berlakunya Perppu

Pada Pasal 22 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 disebutkan bahwa perppu setelah diterbitkan harus mendapatkan persetujuan DPR agar dapat menjadi undang-undang.

Disebutkan bahwa “Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan rakyat dalam persidangan yang berikut”. Ketentuan ini bukan saja mengatur mengenai syarat persetujuan DPR, namun juga menunjukkan bahwa perppu merupakan peraturan yang bersifat sementara, memiliki masa keberlakuan tertentu.

Masa keberlakuan perppu menurut aturan konstitusi tersebut adalah sejak ditetapkan Presiden hingga pernyataan persetujuan DPR yang dilakukan pada “persidangan berikut”. Penjelasan Pasal 52 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa Yang dimaksud dengan “persidangan yang berikut” adalah masa sidang pertama DPR setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan.

Kasus Penerbitan Perppu Nomor 2 tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan dapat dijadikan contoh untuk menghitung masa keberlakuan suatu perppu. Perppu ini ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 10 Juli 2017 menjelang DPR menghadapi reses. Setelah masuk masa sidang, DPR mulai melakukan pembahasan dan menyampaikan persetujuannya pada tanggal 24 Oktober 2017 di akhir masa sidangnya. Persetujuan DPR terhadap perppu yang mengakibatkan perppu tersebut diterima menjadi undang-undang kemudian diundangkan pada tanggal 22 November 2017. Dengan demikian, sejak pertama kali Perppu tersebut ditetapkan dan diundangkan hingga diputuskan menjadi undang-undang dan kemudian undang-undang tersebut diundangkan terdapat waktu selama 5 bulan 12 hari. Artinya masa keberlakuan perppu di Indonesia dapat diperkirakan sekitar masa waktunya tersebut.

Peraturan perundang-undang yang mengatur perppu di Indonesia tidak secara definitif mengatur masa keberlakuan

Perppu. Pengaturan seperti ini berbeda dengan yang terdapat di negara-negara Amerika Latin. Konstitusi Brazil 1988 menyebutkan bahwa dalam waktu 30 hari setelah diterbitkanperppu, parlemen harus menentukan sikap untuk menerimaPerppu itu yang berakibat menjadikannya undang-undang ataupun menolak yang berakibat tidak berlakunya Perppu tersebut. Ketentuan yang terdapat pada *Article 62* Konstitusi Brazil tersebut berbunyi: “*(1) Provisional measures lose their effectiveness as from the date of their issuance if they are not converted into law within a period of thirty days as from their publication, and Congress regulates the legal relations arising therefrom.*”

Pengaturan yang tegas tentang batas waktu keberlakuan perppu yang terdapat di Brazil ini masih dianggap belum cukup karena dalam prakteknya Presiden Brazil sering kali melakukan *reissue* suatu perppu untuk memperpanjang masa keberlakuan Perppu. Realitas yang seperti ini membuat dilakukannya pengaturan yang lebih rinci lagi mengenai masa keberlakuan perppu. Melalui Amandemen ke-32 pada tahun 2001 Konstitusi Brazil, perppu atau *Provisional decree* memang mengalami penambahan waktu dalam pemberlakuan yaitu 60 hari sejak diterbitkan dan dapat diperpanjang sekali lagi, namun peraturan ini tidak boleh diperpanjang lagi atau diterbitkan lagi oleh presiden jika sudah kehabisan waktu atau karena ditolak oleh parlemen. Pengaturan pelarangan *reissue* sebuah perppu terbilang merupakan aturan yang penting dan membatasi praktek yang ada sebelumnya dimana presiden sering mengulangi penerbitan *decree* yang ditolak parlemen meskipun sudah ditolak berkali-kali.

Keberadaan aturan batas waktu pemberlakuan dan larangan untuk mengeluarkan kembali *decree* yang kehabisan waktu mengandung pesan dalam prakteknya bahwa jika dalam 60 (enam puluh) hari dan perpanjangan satu kali tidak juga dikeluarkan putusan

penerimaan atau penolakan dari kongres berarti perppu tersebut dianggap kehilangan keberlakuannya. Meskipun demikian terdapat pula aturan agar kongres memprioritaskan pembahasan perppu atau *provisional decree* tersebut di parlemen dengan menyebutkan bahwa jika dalam 45 (empat puluh lima) hari tidak ada putusan mengenai *provisional decree* yang baru dikeluarkan presiden maka semua agenda pembahasan di parlemen ditunda. Selain itu, jika sebuah *provisional decree* kehilangan keberlakuannya maka kongres wajib mengeluarkan undang-undang yang mengatur mengenai hubungan hukum yang sudah terjadi akibat diterbitkannya *provisional decree* tersebut. Jika kongres belum mengeluarkan undang-undang tersebut maka klausul-klausul dalam *provisional decree* mengenai hal tersebut tetap dianggap berlaku.

Di Argentina terdapat juga aturan-aturan waktu yang tegas mengatur prosedur persetujuan suatu perppu di parlemen. 10 (sepuluh) hari setelah diterbitkan, dekrit tersebut harus disampaikan kepada panitia di parlemen untuk dimulai pembahasan dan dilakukan pembahasan juga dalam waktu 10 (sepuluh) hari.³¹ Di Ekuador, Presiden diberikan kekuasaan untuk menerbitkan “langkah ekonomi mendesak” yang dalam 30 hari *National Assembly* harus menyetujui, mengubah atau menolak rancangan tersebut. Jika *National Assembly* tidak juga mengambil putusan selama waktu yang telah ditetapkan (30 hari) terhadap “langkah ekonomi mendesak” yang dikirimkan presiden, maka presiden dapat memberlakukan “langkah ekonomi mendesak” tersebut sebagai hukum yang mengikat.

Urgensi mengatur masa berlaku Perppu dengan waktu yang tegas adalah untuk memberikan batasan terhadap ihsan kegentingan yang memaksa sebagai syarat perppu. Semakin panjang atau semakin tidak tegas masa berlaku perppu berarti semakin panjang masa kegentingan dan kegentingan

tersebut diatur oleh sebuah aturan sementara yang mengandung ketidakpastian. Selain itu, pembatasan ini juga untuk memberi ruang yang terbatas bagi kekuasaan eksekutif dalam membentuk aturan dari segi waktu. Bagaimanapun membentuk undang-undang adalah kekuasaan legislatif, ketika kekuasaan tersebut dilakukan oleh lembaga lain dengan alasan situasi yang tidak normal maka harus mengandung berbagai pembatasan termasuk soal masa berlakunya.

3. Pembatasan Materi Muatan Perppu

Pengaturan mengenai Perppu di Indonesia sama sekali tidak memuat pembatasan mengenai materi muatan yang dapat diatur. Artinya, semua materi muatan undang-undang juga dapat menjadi materi muatan Perppu. Berbeda dengan Indonesia, beberapa negara di Amerika Latin secara tegas melakukan pembatasan materi yang dapat diatur dalam perppu-nya. Mereka menganggap meskipun perppu setingkat dengan undang-undang, namun karena tidak dibentuk melalui proses legislasi biasa maka tidak semua urusan dapat diatur melalui perppu.

Brazil setelah memiliki pengalaman panjang dengan produktivitas tinggi perppu yang diterbitkan Presiden, seperti disampaikan di atas, mengubah pengaturan perppu bukan saja dalam hal prosedur pembentukannya tetapi juga dari materi muatannya. Konstitusi Brazil 2017 tidak lagi membebaskan presiden untuk memuat semua materi undang-undang di dalam perppu yang dibentuknya. Disebutkan bahwa pengaturan yang terdapat dalam perppu di Brazil tidak boleh menyangkut kewarganegaraan, hak-hak politik, partai politik, hukum pemilu, hukum pidana, hukum acara pidana, hukum acara perdata, lembaga kekuasaan kehakiman, lembaga kejaksaan, anggaran, bertujuan untuk penahanan, penyitaan, tabungan rakyat atau materi-materi yang telah diatur dalam rancangan undang-undang yang sudah

disetujui Kongres namun masih menunggu pengundangan atau veto dari presiden. Di Argentina juga terdapat pembatasan materi perppu dalam ruang lingkup yang lebih kecil. Konstitusi Argentina 1994 mengecualikan masalah ketentuan pidana, perpajakan, masalah pemilihan umum dan sistem kepartaian sebagai bidang yang tidak boleh diatur.

Semua materi di atas dinilai membutuhkan proses legislasi biasa untuk diputuskan mengikat warga negara, rentan penyalahgunaan kekuasaan jika diputuskan oleh kekuasaan eksekutif sendirian. Materi-materi terkait politik dapat digunakan presiden untuk kepentingan kekuasaannya terutama terkait menjalankan relasi eksekutif. Apalagi jika pola relasi yang sedang terjadi adalah konfrontatif dimana dukungan politik presiden lemah di parlemen.

Materi pidana dianggap sangat penting persetujuan wakil rakyat dalam pengambilan putusannya. Ketika pembentuk peraturan memasukkan ketentuan pidana dalam peraturannya maka pada saat itu mereka sedang melakukan legalisasi terhadap penghilangan kemerdekaan atau pembebasan hak seseorang yang langsung terkait dengan hak asasi manusia. Oleh karena itu setiap penempatan sanksi pidana dalam peraturan perundang-undangan harus dilakukan dengan cermat dan memiliki legitimasi kuat. Pencantuman sanksi pidana sangat terkait dengan asas legalitas yang salah satu maknanya adalah mengharuskan pencantuman ketentuan pidana dalam peraturan perundang- undangan melalui proses legitimasi yang demokratis ke dalam undang-undang dalam arti formal.

Hukum pidana baik hukum materilnya maupun hukum acaranya (hukum formil) ke dalam perppu atau *emergency decree* harus sangat dibatasi karena jenis peraturan ini minim kontrol

publik dalam proses pembentukannya. Apalagi Mahkamah Konstitusi,⁷ menyebutkan bahwa syarat kegentingan memaksa tidak harus disamakan dengan adanya keadaan bahaya sehingga situasi yang dapat dipersepsi sebagai kegentingan memaksa oleh presiden dapat memiliki makna yang subjektif dan tidak terbatas.

Selain itu, jenis peraturan ini memiliki sifat kesementaraan karena walaupun langsung efektif berlaku namun masih memerlukan persetujuan DPR dalam “persidangan berikutnya”. Kesementaraan ini tentu memiliki masalah jika ditinjau dari asas kepastian hukum. Dalam kondisi yang ekstrim dapat saja terjadi perppu memproduksi suatu jenis tindak pidana tertentu dengan sekaligus memuat hukum acaranya yang menyimpangi KUHAP sehingga walaupun masih memiliki sifat kesementaraan namun sudah dapat menghukum seseorang dengan suatu sanksi pidana dan langsung memiliki kekuatan hukum mengikat (*inkracht van gewijsde*) karena disederhanakan upaya hukum yang dimungkinkan. Salah satu contohnya adalah Perppu No. 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Melalui perppu tersebut, Presiden Republik Indonesia mengatur ketentuan pidana terhadap pelaku kekerasan seksual, yaitu dengan hukuman pidana penjara, diberikan tindakan berupa kebiri kimia dan pemsangan alat pendeteksi elektronik, hingga pidana mati.⁸

Berbeda dengan Brazil dan Argentina mengecualikan hukum pidana sebagai bagian yang dapat dimuat dalam perppu atau *emergency decree*, bahkan Konstitusi Brazil lebih luas lagi menyebut juga larangan memuat ketentuan mengenai penahanan dan jenis perampasan hak warga negara yang lainnya. Prinsip pembebasan terhadap rakyat mengharuskan melibatkan proses representasi (*no tax without representation*)

7 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU/III/2005.

8 Perppu Nomor 1 Tahun 2016.

nampak menjadi pertimbangan dalam hal ini. Dalam konstitusi kedua negara tersebut masalah pajak juga yang dikecualikan dari ketentuan yang dapat dimuat dalam *emergency decree*.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia ketika diminta untuk melakukan perumusan dari perbuatan yang dapat dipidana melalui perluasan makna di KUHP, melalui Putusan Nomor 46/PUU-XIV/2016 MK menghindar untuk memasuki wilayah kebijakan pidana (*criminal policy*). Menurut MK “sepanjang berkenaan dengan kebijakan pidana atau politik hukum pidana, hal itu adalah sepenuhnya berada dalam wilayah kewenangan pembentuk undang-undang”.⁹ MK menganggap hukum pidana berbeda dengan bidang hukum lainnya karena hukum pidana dengan sanksinya yang keras yang dapat mencakup perampasan kemerdekaan seseorang, bahkan nyawa seseorang, maka legitimasi negara dibutuhkan untuk mengkonstruksi perbuatan yang dapat dipidana. Bentuk dari legitimasi tersebut datang dari persetujuan rakyat melalui presiden dan DPR. MK juga mengutip Pasal 15 dan Lampiran II, C.3. angka 117 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan bahwa materi muatan mengenai pidana hanya dapat dimuat dalam produk perundang-undangan yang harus mendapatkan persetujuan wakil rakyat di lembaga perwakilan, yaitu DPR atau DPRD, seperti Undang-Undang dan Peraturan Daerah.

Mengamati perbandingan pengaturan di beberapa negara dan pertimbangan-pertimbangan yang disampaikan MK nampak hukum pidana memang memiliki kekhususan. Pembentukan delik pidana membutuhkan proses legitimasi yang kuat sehingga seharusnya tidak menempatkannya dalam produk hukum yang memiliki sifat kesementaraan dan proses legislasi yang tidak normal.

PENUTUP

Kewenangan Legislatif Presiden Republik Indonesia, khususnya dalam menerbitkan “perppu”, masih tidak memiliki batasan yang jelas mengenai frasa “hal ihwal dalam kegentingan memaksa” pada syarat dikeluarkannya perppu, mengenai masa berlaku perppu, dan mengenai materi muatan perppu, sehingga perppu menjadi alat kesewenang-wenangan presiden.

Diperlukan revisi undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan mengenai pembatasan frasa “hal ihwal dalam kegentingan memaksa”, mengenai masa berlaku “perppu”, dan mengenai materi muatan “perppu”.

DAFTAR PUSTAKA

- Nugroho, W. E. (2014). Implementasi Trias Politica dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia. *Gema Keadilan*, 1(1).
- Yani, A. (2018). Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 12(2).
- Octovina, R. A. (2018). Sistem Presidensial di Indonesia. *CosmoGov: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 4(2).
- Jazim, H., & Lutfi, M. (2010). *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Bandung: PT. Alumni.
- Indrati, M. F. (2007). *Ilmu perundang-undangan: jenis, fungsi dan materi muatan*.
- Nazriyah, R. (2010). Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 17(3).
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU/III/2005.
- Perppu Nomor 1 Tahun 2016.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU/XIV/2016.

9 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU/XIV/2016.