

ANALISIS YURIDIS PERSETUJUAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG (PERPPU) OLEH DPR RI DALAM PERSIDANGAN BERIKUT DITINJAU DARI PASAL 22 AYAT (2) UUD 1945

Achmad Najib Ad Daroin

Fakultas Hukum, Universitas Islam Malang
Jl. Mayjen No. 193 Malang, 65144, 0341-551932, Fax: 0341-552249
Email: najibachmad62@gmail.com

ABSTRACT

This study aims to understand the legislative review authority of the House of Representatives on Government Regulations in Lieu of Law (perppu) and the legislative review process. Using normative juridical research methods, the results of the study concluded; First, the House of Representatives has the authority to conduct studies and give approval or rejection (legislative review) to perppu issued by the President. This authority is based on Article 22 paragraph 2 and paragraph 3 of the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 (UUD NRI 1945). Prior to the amendment of the 1945 Constitution, this authority was also contained in Article 140 of the Constitution of the United States of Indonesia 1949 (Constitution of the Republic of Indonesia 1949) and Article 97 of the Provisional Constitution of 1950 (UUDS 1950), with different designations for perppu as the Emergency Law (Emergency Law). Second, the legislative review process of the perppu goes through the same stages as the discussion of draft laws submitted by the President. The stages include level I discussions, which involve commission meetings, joint commission meetings, legislative body meetings, budget body meetings, or special committee meetings, as well as level II talks involving decision making in Plenary meetings. The perppu approved by the DPR will become law, while if rejected, the perppu must be revoked and declared invalid.

Keywords: *Government Regulation in Lieu of Law, Legislative Review, House of Representatives.*

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk memahami kewenangan *legislative review* Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (perppu) dan proses *legislative review* tersebut. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, hasil penelitian menyimpulkan; Pertama Dewan Perwakilan Rakyat memiliki kewenangan untuk melakukan kajian dan memberikan persetujuan atau penolakan (*legislative review*) terhadap perppu yang dikeluarkan oleh Presiden. Kewenangan ini didasarkan pada Pasal 22 ayat 2 dan ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Sebelum adanya amandemen UUD 1945, kewenangan tersebut juga termaktub dalam Pasal 140 Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 (Konstitusi RIS 1949) dan Pasal 97 Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950), dengan penyebutan yang berbeda untuk Perppu sebagai Undang-Undang Darurat (UU darurat). Kedua Proses *legislative review* terhadap Perppu melalui tahapan yang sama dengan pembahasan rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden. Tahapannya mencakup pembicaraan tingkat I, yang melibatkan rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran, atau rapat panitia khusus, serta pembicaraan tingkat II yang melibatkan pengambilan keputusan dalam rapat Paripurna. Perppu yang disetujui oleh DPR akan menjadi undang-undang, sedangkan jika ditolak, perppu tersebut harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Kata kunci: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, *Legislatif Review*, Dewan Perwakilan Rakyat.

PENDAHULUAN

Reformasi di bidang hukum melalui perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) telah mendorong pembentukan struktur ketatanegaraan yang demokratis. Dampak dari perubahan ini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) sebagai fondasi hukum tertinggi, yang tidak hanya menjadi dasar utama bagi penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia, tetapi juga menciptakan struktur lembaga negara yang setara dan saling mengontrol (*check and balances*). Hal ini bertujuan untuk mewujudkan supremasi hukum, keadilan, serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia.¹

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, selain membawa aspek struktural kelembagaan negara menjadi lebih demokratis, juga memperkuat prinsip negara hukum (*rechtsstaat*). Hal ini dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan "negara Indonesia adalah negara hukum". Konsep negara hukum ini mengimplikasikan bahwa kekuasaan kehakiman berdiri sebagai otoritas yang independen, menghormati hak asasi manusia, dan menegaskan bahwa setiap kebijakan dan tindakan pemerintah harus sesuai dengan ketentuan hukum (*due process of law*).²

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) pada hakikatnya merupakan peraturan perundang-undangan khusus yang dalam proses pembentukannya hingga pengujian memiliki mekanisme perlakuan khusus atau dikenal dengan istilah "*extraordinary order*". Dalam konteks pengujian, Lutfil Anshori berpendapat bahwa pengujian perpu dilakukan oleh DPR (dalam arti *legislative review*). Perlu dicatat bahwa Perppu bukanlah undang-undang selama masih bernama Perpu, sehingga proses pengujian tidak dapat disamakan dengan undang-undang, kecuali jika perpu tersebut telah disidangkan oleh DPR dan mendapat persetujuan sebagai undang-undang.³

Pasal tersebut menjelaskan bahwa perppu adalah bentuk peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden tanpa memerlukan persetujuan dari DPR. Hak subjektif

¹ Khairul Umam. 2016. Teori dan Metode Perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Thafa Media. Yogyakarta, Hlm. 1.

² Ibid. Hlm. 1-2.

³ Ibid. Hlm. 149.

presiden untuk menetapkan perppu hanya dapat dilakukan dalam keadaan genting yang memaksa. Namun, ketika keadaan kembali normal, perppu harus disidangkan kembali oleh DPR. Dalam sidang tersebut, terdapat kemungkinan perpu disetujui menjadi undang-undang, atau jika tidak disetujui, harus dicabut.⁴

Mahfud MD menekankan bahwa di sini terdapat imbalan untuk "keadaan genting", yang berarti karena perpu memiliki sifat undang-undang tetapi dibuat dalam keadaan genting, DPR harus memberikan penilaian, pertimbangan, atau melakukan pengujian politik (*political review/legislative review*) terlebih dahulu untuk menentukan apakah akan disetujui menjadi undang-undang atau tidak.⁵

Dengan mempertimbangkan latar belakang yang telah dijelaskan, penulis merasa mendorong untuk membahas topik "*Legislative Review*" Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang" dalam tulisan skripsi ini.

KEWENANGAN *LEGISLATIVE REVIEW* DEWAN PERWAKILAN RAKYAT TERHADAP PERATURAN PEMERINTAH PENGANTI UNDANG-UNDANG

Perubahan terhadap UUD 1945 membawa isu-isu kritis terkait dengan struktur kelembagaan negara. Sebelum perubahan tersebut, kritikan dari para ahli menyoroti struktur yang memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pihak eksekutif tanpa dilengkapi prinsip *check and balances* yang memadai. Struktur ini menguntungkan siapa pun yang menduduki jabatan Presiden, memungkinkan konsentrasi kekuasaan di satu tangan. Perubahan pada Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, yang mengalihkan kewenangan pembentukan undang-undang dari Presiden ke DPR, mencerminkan pergeseran kekuasaan yang lebih demokratis. Sejak saat itu, setiap kewenangan Presiden terkait pengaturan, pembuatan regulasi, dan legislasi harus didasarkan pada kewenangan pokok yang sekarang telah dialihkan ke DPR.⁶

Dalam hirarki peraturan perundang-undangan, perppu memiliki derajat yang sama dengan undang-undang baik dari segi kedudukan maupun materi yang diatur. Meskipun demikian, perppu sering dianggap berbeda dengan undang-undang karena masih bersifat peraturan pemerintah yang belum melalui kajian dan persetujuan dari Dewan Perwakilan

⁴ Sirajuddin, dkk. 2016. *Legislative Drafting : Pelembagaan Metode Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Setara Press. Malang. Hlm. 74.

⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-IV/2009. Hlm. 28.

⁶ Jimly Asshiddiqie. 2012. *Hukum Tata Negara Dan Pilar- Pilar Demokrasi*. Sinar Grafika. Jakarta. Hlm. 59-60.

Rakyat. Keberlakuan perppu juga terbatas oleh waktu persetujuan dari DPR, yang harus diberikan pada persidangan berikutnya, sesuai dengan ketentuan Pasal 22 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945: "peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikut".⁷

Persetujuan DPR terhadap rancangan undang-undang hanya dapat diberikan setelah perppu diberlakukan karena adanya keadaan memaksa. Jika perpu tersebut disetujui, ia berubah bentuk menjadi undang-undang dan menggantikan kedudukan undang-undang yang belum dapat dibentuk karena keadaan tertentu, sementara kebutuhan akan aturan tersebut sangat mendesak.⁸

Menurut Mahfud MD, penilaian untuk memberi persetujuan atau tidak atas perppu oleh DPR pada masa sidang berikutnya menimbulkan perdebatan. Apakah persetujuan atau tidak atas perpu oleh DPR dilakukan pada masa sidang berikutnya persis pada masa sidang setelah perpu itu dikeluarkan, ataukah pada masa sidang berikutnya dalam arti kapan saja DPR sempat. Hal ini memungkinkan suatu saat ada perpu yang dikeluarkan akan tetapi DPR tidak membahasnya dengan cepat dan mengulur-ulur waktu dengan berbagai alasan.⁹

Pasal 22 ayat (2) menegaskan bahwa setelah perpu ditetapkan oleh presiden, harus segera disampaikan kepada DPR untuk dibahas guna mendapatkan persetujuan. Tata cara pembahasan ditetapkan dalam peraturan tata tertib DPR. DPR harus konsisten dengan membahas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang pada kesempatan pertama dalam masa sidang berikutnya setelah perpu tersebut ditetapkan. Kepatuhan terhadap ketentuan ini penting agar tidak menimbulkan keterlambatan apabila Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tidak disetujui dan harus dicabut.¹⁰

Jika DPR menolak Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (perppu), berdasarkan Pasal 22 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, disebutkan bahwa "jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah tersebut harus dicabut". Ini berarti perppu yang ditolak harus dicabut. Ini berbeda dengan Pasal 140 ayat (2) Konstitusi RIS 1949 yang menjadi Pasal 97 ayat (2) UUDS 1950 yang menyatakan: "Jika suatu peraturan yang dimaksud waktu dirundingkan sesuai dengan ketentuan-ketentuan bagian ini, ditolak oleh

⁷ Maria Farida Indrati. Ilmu Perundang-Undangan 1... Op. Cit. Hlm. 193

⁸ Sirajuddin, dkk. 2016. Legislative Drafting : Pelembagaan Metode Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Setara Press. Malang. Hlm. 74.

⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 tentang Pengujian PERPU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi terhadap UUD NRI Tahun 1945. Hlm. 29.

¹⁰ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji. 2001. Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat. Rajawali Pers. Jakarta. Hlm. 26.

DPR, maka peraturan itu tidak berlaku lagi karena hukum." Menurut Jimly Asshiddiqie, Pasal 22 ayat 3 seharusnya diubah dan dipertegas, bahwa perpu hanya dapat berlaku selama 1 tahun dan harus mendapat persetujuan dari DPR selama 1 tahun tersebut. Setelah UU darurat (perpu) ditetapkan, harus segera disampaikan kepada DPR untuk dikaji apakah layak menjadi norma hukum yang mengikat atau ditolak. Jika dalam waktu perundingan dan pengkajian UU darurat ini ditolak oleh DPR, kekuatan mengikatnya sebagai norma hukum tidak berlaku lagi. Maka perpu harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi demi hukum, sesuai dengan ketentuan Pasal 140 ayat (2) Konstitusi RIS dan Pasal 97 UUDS 1950.¹¹

1. Proses Legislative Review Dewan Perwakilan Rakyat Terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (perpu) mempunyai hirarki, fungsi, dan materi muatan yang sama dengan undang-undang, hanya di dalam proses pembentukannya berbeda dengan undang-undang. Selama ini, undang-undang selalu dibentuk oleh DPR dan disetujui bersama dengan Presiden, serta disahkan oleh Presiden, sedangkan perpu dibentuk oleh Presiden tanpa persetujuan DPR karena adanya suatu "hal ihwal kegentingan yang memaksa." Proses pembentukan suatu perpu berjalan lebih singkat, mengingat pembentukannya dilakukan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Dalam pembentukan perpu itu, beberapa mata rantai prosesnya dipersingkat.¹²

Pada umumnya kita tahu bersama bahwa dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat beberapa tahapan diantaranya yakni meliputi perencanaan, penyusunan, pengesahan/penetapan, kemudian pengundangan. Namun berbeda dengan perppu yang sejatinya terbentuk karna hal ikhwal kegentingan memaksa sehingga secara otomatis meniadakan tahapan perencanaan karena sifat dari perppu yang tidak terencana dan tidak terduga. Adapun mekanisme pembentukan perppu diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Berikut mekanisme penyusunan serta penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dalam regulasi diatas:

¹¹ Jimly Asshiddiqie. Konstitusi dan Konstitusionalisme... Loc. Cit.

¹² Maria Farida Indrati. 2007. Ilmu Perundang-undangan 2 : Proses dan Teknik Pembentukannya. Kanisius. Yogyakarta. Hlm. 80-81.

1. Presiden menugaskan seorang menteri yang bertanggung jawab sesuai dengan materi yang akan diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagai Pemrakarsa. Selain itu, menteri ini berkoordinasi dengan menteri dan pimpinan lembaga pemerintah non-kementerian yang relevan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, Pasal 58 menyebutkan:

(1) Presiden menugaskan penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang kepada menteri yang tugas dan tanggung jawabnya sesuai dengan materi yang akan diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut sebagai Pemrakarsa.

(2) Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkoordinasi dengan menteri dan menteri/pimpinan lembaga pemerintah non-kementerian dan/atau pimpinan lembaga terkait.

2. Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang telah disusun oleh menteri kemudian disampaikan kepada Presiden untuk ditetapkan.

Setelah ditetapkan oleh presiden, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diundangkan dengan dimasukkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Perppu ini berlaku sejak ditetapkan oleh Presiden dan dimasukkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia hingga sidang DPR berikutnya. Proses ini diatur dalam Pasal 59 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014.¹³

3. Pemrakarsa menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang.

Setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan oleh presiden, Pemrakarsa bertugas menyusun Rancangan Undang Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang menjadi Undang-Undang. Hal ini diatur dalam Pasal 60 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014. Selanjutnya, Pasal 61 menjelaskan:

(1) Selain menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60, Pemrakarsa juga menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

¹³ Ahmad Yani, Pembentukan Undang-Undang dan Perda, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), h. 123

(2) Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup materi yang mengatur segala akibat hukum dari pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut.

(3) Dalam proses penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang dan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemrakarsa membentuk panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian.

(4) Hasil penyusunan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (3) akan diperiksa dan diberi pemantapan konsepsi oleh menteri.

(5) Menteri akan menyampaikan hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi kepada Pemrakarsa, yang kemudian akan diteruskan kepada Presiden.

4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diajukan ke DPR dan dibahas dalam Rapat Paripurna.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (perppu) yang telah melalui tahapan proses penyusunan serta penetapan sebagaimana dalam mekanisme pengaturan yang telah dijelaskan diatas mulai berlaku sebagai norma hukum. Adapun perppu ini kemudian melahirkan sebuah norma baru yang dapat menimbulkan diantaranya: *Pertama* status hukum baru, *Kedua* hubungan hukum baru, dan *Ketiga* akibat hukum baru. Norma hukum tersebut lahir semenjak perppu telah disahkan dan kekuatan mengikatnya sama seperti undang-undang. Namun nasib norma hukum ini kemudian tergantung terhadap persetujuan DPR untuk menetapkan menerima atau menolak norma hukum perppu tersebut menjadi undang-undang.¹⁴

Dalam sidang pertama DPR setelah perppu diundangkan, perppu ini kemudian dikirimkan sebagai rancangan Undang-Undang (RUU) kepada pimpinan DPR melalui surat Presiden.¹⁵ Adapun langkah-langkah ini diatur dalam Pasal 52 ayat (1) sampai (8) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, seperti yang dijelaskan berikut:

(1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikutnya.

¹⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 tentang Pengujian PERPU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi terhadap UUD NRI Tahun 1945. Hlm. 20-21.

¹⁵ Pasal 50 Undang-Undang No 12 Tahun 2011

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

Adapun mekanisme pembahasan rancangan undang-undang tentang penetapan perppu menjadi undang-undang yakni sama dengan pembahasan rancangan undang-undang yang diajukan oleh pemerintah.¹⁶ Proses ini harus mengikuti ketentuan yang terdapat dalam Pasal 65 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, sehingga tahapannya adalah sebagai berikut:

Pasal 65

(1) Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR Bersama Presiden atau menteri yang ditugasi.

(2) Pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan:

a. otonomi daerah;

b. hubungan pusat dan daerah;

¹⁶ Pasal 71 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011

c. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;
d. pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan e. perimbangan keuangan pusat dan daerah, dilakukan dengan mengikutsertakan DPD.

(3) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I.

Pembahasan rancangan undang-undang (RUU) mengenai persetujuan perppu menjadi undang-undang yang berjalan antara DPR dengan Presiden berdasar pada Tata Tertib DPR¹⁷ dan berlangsung melalui dua tingkat pembicaraan, sesuai dengan amanat pasal-pasal yang telah dijelaskan di atas, yakni dalam pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi (baleg), rapat badan anggaran ataupun rapat panitia khusus (pansus). Sedang dalam pembahasan di tingkat II yakni dalam rapat paripurna DPR.

Adapun pembahasan tingkat I urutan prosesnya adalah sebagai berikut:¹⁸

- (1) Pembahasan tingkat I biasanya dimulai dengan kesepakatan mengenai jadwal pembahasan antara DPR dan Pemerintah. Serta disepakati pula bahan-bahan yang akan digunakan dalam proses pembahasan;
- (2) Setelah adanya kesepakatan tentang jadwal dan bahan-bahan yang digunakan dalam proses pembahasan, setiap fraksi-fraksi di DPR diberi kesempatan untuk memberikan pandangan terhadap draft RUU dan proses yang akan digunakan dalam pembahasan mengenai RUU;
- (3) Pandangan fraksi-fraksi dan, jika berlaku, DPD (terutama untuk RUU yang berada dalam wewenang DPD) disampaikan. Hal tersebut terlebih khusus mengenai RUU yang berasal dari presiden seperti persetujuan perppu menjadi sebuah undang-undang.
- (4) Tanggapan Presiden atas pandangan fraksi dan tanggapan pimpinan alat kelengkapan DPR terhadap pandangan presiden diberikan. Biasanya, jawaban yang disampaikan belum bersifat final, dan hal-hal yang memerlukan pembahasan lebih lanjut dibicarakan dalam tingkat panitia kerja (panja).
- (5) Pembahasan RUU oleh DPR dan Presiden berdasarkan daftar inventaris masalah (DIM).

Pembahasan Tingkat II:

- (1) Dilakukan dalam rapat paripurna DPR, di mana RUU akan dibahas lebih lanjut dan diputuskan apakah akan disetujui atau tidak.

¹⁷ Pasal 131 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat No.1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib.

¹⁸ Sirajudin, dkk. Op. Cit. Hlm. 156-157

Proses ini memungkinkan pembahasan yang komprehensif dan partisipasi dari berbagai pihak, termasuk fraksi-fraksi di DPR, DPD (jika relevan), dan pemerintah.

Dalam pembahasan tingkat I dapat juga dilakukan diantaranya; rapat dengar pendapat umum (RDPU), undangan kepada pimpinan lembaga negara atau lembaga yang berkaitan mengenai materi RUU; dan pelaksanaan rapat intern. Setelah RDPU, anggota DPR akan menyusun dan membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM). DIM ini kemudian akan diolah dalam tingkat pembahasan panitia kerja (panja). Pada tingkat komisi, hasil kerja panja akan disampaikan, termasuk pandangan fraksi-fraksi terhadap hasil kerja panja. Jika masih terdapat perbedaan pendapat, isu tersebut biasanya dikembalikan kepada panja untuk diselesaikan dalam waktu tertentu. Jika perbedaan pendapat tidak terselesaikan, isu tersebut akan dibawa ke tingkat pembahasan II dalam sidang paripurna untuk diambil keputusan.¹⁹

Setelah komisi, baleg, panitia anggaran, atau panitia khusus yang ditunjuk menyelesaikan pembahasan tingkat I bersama menteri yang mewakili Presiden, tahapan berikutnya adalah pembahasan tingkat II yakni pembahasan RUU persetujuan perppu menjadi undang-undang. Dalam pembahasan tingkat II, laporan yang berisi proses, pandangan singkat (mini) fraksi-fraksi, pandangan singkat (mini) DPD (jika berlaku), dan hasil dari pembahasan tingkat I disampaikan. Setelah itu dilanjutkan dengan pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap fraksi dan anggota secara lisan, yang diminta oleh pimpinan sidang paripurna DPR. Selanjutnya, dilakukan pembacaan pendapat akhir Presiden, yang disampaikan oleh menteri yang mewakili Presiden.²⁰

Pada tahap pembahasan tingkat II, rancangan undang-undang tentang penetapan perppu menjadi undang-undang akan mendapatkan persetujuan atau penolakan dalam rapat paripurna DPR. Dalam rapat paripurna DPR inilah keputusan akan dibuat apakah perppu yang diajukan di setuju atau ditolak untuk menjadi undang-undang. Persetujuan yang terjadi atau keputusan ini didasarkan pada prinsip musyawarah mufakat, namun jika tidak ada kesepakatan, keputusan akan diambil berdasarkan suara terbanyak.²¹

Selama proses pembahasan rancangan undang-undang tentang penetapan perppu diadakan di DPR, perpu tersebut tetap berlaku dan mengikat hingga saat diambil keputusan akhir. Jika rancangan undang-undang yang berasal dari perppu tersebut disetujui oleh DPR,

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Pasal 152 ayat (1) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib

²¹ Pasal 152 ayat (2) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib

maka akan menjadi undang-undang. Namun, jika ditolak oleh DPR, perpu tersebut harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi.²²

Sesuai dengan Pasal 52 UU No. 12 Tahun 2011, jika perpu tidak mendapat persetujuan DPR, maka harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Dalam rangka pencabutan ini, Presiden atau DPR mengajukan rancangan undang-undang tentang pencabutan perpu. Rancangan undang-undang tersebut akan mengatur segala konsekuensi hukum dari pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut. Selanjutnya, rancangan undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang ini akan ditetapkan menjadi undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dalam rapat paripurna yang sama, sebagaimana yang digunakan untuk mendapatkan persetujuan dari DPR.²³

Salah satu contoh konkret perppu yang tidak mendapatkan persetujuan oleh DPR adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (perpu) Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Perpu ini tidak mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan akhirnya dicabut. Penggantinya adalah Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2010. Dalam konsideran undang-undang tersebut disebutkan bahwa Perpu Nomor 4 Tahun 2009 tidak mendapat persetujuan dalam Rapat Paripurna DPR pada tanggal 4 Maret 2010. Oleh karena itu, perppu tersebut dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Dengan pencabutan ini, kebijakan yang telah ditetapkan oleh pimpinan sementara Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) hingga tanggal 4 Maret 2010 tetap sah dan mengikat.²⁴

Pembahasan mengenai rancangan undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dilakukan melalui mekanisme yang dikecualikan dari mekanisme pembahasan rancangan undang-undang biasa. Prosedur untuk ini adalah sebagai berikut:²⁵

- a. Rancangan undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dapat diajukan oleh DPR atau Presiden.

²² Maria Farida Indrati. Ilmu Perundang-Undangan 2... Op. Cit. Hlm. 85.

²³ Pasal 52 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.

²⁴ Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2010 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

²⁵ Pasal 71 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011

- b. Rancangan undang-undang tentang pencabutan, seperti yang disebut di atas, diajukan pada saat rapat paripurna DPR tidak memberikan persetujuan atas peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden.
- c. Keputusan persetujuan atau penolakan terhadap rancangan undang-undang tentang pencabutan, sebagaimana dijelaskan dalam poin (b), dilakukan dalam rapat paripurna DPR yang sama dengan rapat paripurna penetapan tidak memberikan persetujuan atas peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut.

KESIMPULAN

1. Dewan Perwakilan Rakyat memiliki wewenang untuk meninjau dan memberikan persetujuan atau penolakan (*legislative review*) terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (perppu) yang dikeluarkan oleh Presiden. Wewenang ini didasarkan pada Pasal 22 ayat 2 dan ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sebelum perubahan UUD 1945 (amandemen), kewenangan ini diatur dalam Pasal 140 Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 (Konstitusi RIS 1949) dan Pasal 97 Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950) dengan menyebut Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (perppu) sebagai Undang-Undang Darurat (UU darurat).
2. Mekanisme *legislative review* berakar pada Pasal 22 ayat 2 dan ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) dan diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Selain itu, mekanisme ini juga dijelaskan dalam Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 serta Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib. Proses pembahasan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang melibatkan dua tahap, yaitu pembahasan tingkat I (melalui berbagai rapat komisi, gabungan komisi, badan legislasi, badan anggaran, atau panitia khusus) dan pembahasan tingkat II (pengambilan keputusan dalam rapat Paripurna). Jika DPR menyetujui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, maka perppu tersebut menjadi undang-undang. Sebaliknya, jika ditolak, maka perppu harus dicabut dan dianggap tidak berlaku.

SARAN

1. Penegasan terkait status hukum dan masa keberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (perppu) melalui perubahan terhadap Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 bahwa perpu hanya dapat berlaku selama 1 tahun, dan selama periode tersebut harus dibahas untuk mendapatkan persetujuan menjadi undang-undang atau ditolak, bisa menjadi sebuah langkah penting untuk memperjelas proses dan waktu keberlakuannya. Sebagaimana yang dulu terdapat dalam ketentuan Pasal 140 Konstitusi RIS 1949 dan Pasal 97 UUDS 1950. Perubahan semacam ini dapat membantu menghindari ambiguitas seputar perppu yang tidak disetujui oleh DPR dan memastikan kepastian hukum yang lebih baik.
2. Penulis ingin menyarankan DPR untuk menjadikan proses kajian legislatif (*legislative review*) terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagai prioritas dalam proses legislasi di DPR adalah langkah yang masuk akal. Mengingat sifat "kegentingan memaksa atau darurat" dari perppu, penting untuk memastikan bahwa kajian legislatif dilakukan dengan cermat dan efisien untuk memberikan penegasan konstitusional yang diperlukan. Dengan demikian, DPR dapat memenuhi perannya dalam menjalankan mekanisme *legislative review* secara efektif.

DAFTAR PUSTAKA

- Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 22 Ayat (1) - (3)
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam pasal 1 angka 3
- Peraturan DPR No 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib
- Ahmad, Z. (2013). *Ilmu Politik*. banten: Serang : Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam IAIN "SMH".
- Ali, Z. (2019). *Metode Penelitian Hukum*. jakarta: Sinar Grafika.
- Anggono, B. D. (2014). *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*. Jakarta: Kontitusi Press.
- Anonimus. (2019). *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Islam Malang*. Malang: Fakultas Hukum Universitas Islam Malang.
- Arsil, F. (2018). *Menggagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan dan Penggunaan Perppu di Negara-Negara Presidensi*. Jurnal Hukum & Pembangunan Volume 48 Nomor 1, h. 12.
- Ashiddiqie, J. (2007). *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Raja Grafindo.

- Asshiddiqie, J. (2010). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta Timur: Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, J. (2012). *Hukum Tata Negara Dan Pilar- Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika . Hlm. 59-60.
- Astawa, I. G. (1992). *Ruang Lingkup dan Pelaksanaan Wewenang Presiden Berdasarkan Ketentuan Undang-undang Dasar 1945*. Bandung: Thesis Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran h. 178-179.
- Astomo, P. (2008). *Hukum Tata Negara Teori dan Praktet*. Yogyakarta: Thafa Media, Raja Grafindo Persada.
- Atmosudirjo, P. (Jakarta). *Hukum Administrasi Negara*,. 1994): Ghalia Indonesia.
- Bagir, M. (2003). *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Budiardjo, M. (1996). *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Gramedia h. 37.
- Budiardjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Christine, C. K. (2011). *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksar.
- Dillah, S. d. (2015). *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: Alfabeta.
- Efendi, D. O. (n.d.). *enelitian Hukum (Legal Research*.
- Ekatjahjana, W. (2008). *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Teknik Penyusunannya*. Bandung: Citra Aditya Bakt.
- Fahmi, E. C. (2010). *Hukum perbandingan Konstitusi*. Yogyakarta.
- Febriansyah, R. F. (2009). Eksistensi Dan Prospek Pengaturan Perppu Dalam Sistem Norma Hukum Negara Republik Indonesia. *Jurnal Legislasi Indonesia*.
- Fitriciada, A. d. (Yogyakarta). *UD 1945 Sebagai Revolutiegrondwet: Tafsir Poskolonial Atas Gagasan gagasan Revolusioner dalam Wacana Konstitusi Indonesia*. 2011: Jelasutra .
- Halim, H. (2009). *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah (Suatu kajian teoritis & Praktis (Disertasi Manual Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris)*. Kencana Preneda Media Group.
- Ibrahim, M. K. (1980). *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi HTN UI dan Sinar Bakti.
- Indrati, M. F. (2008). *Laporan Kompendium Bidang Hukum Peraturan Perundang Undangan*. Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI.
- Indrati, M. F. (2008). *Laporan Kompendium Bidang Hukum Peraturan Perundang Undangan*. Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI.
- Kansil, C. (2007). *Memahami Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Pradnya Paramita, h. 31.
- Karim. (2004). *Menggali Muatan Pancasila dalam Perspektif Islam* . Jogjakarta: Surya Raya.
- Kelsen, H. (1945). *General Theory of Law and State*. New York: New Yorkk, Russell & Russell.
- Lubis, S. (1989). *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*. Bandung: Mandar Maju.

- Magnar, B. M. (1987). *Peranan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Armico.
- Mamudji, S. S. (Jakarta). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. 2001: Rajawali Pers.. Hlm. 26.
- Muhaimin. (2020). *Metode Penelitian Hukum*,. Mataram: Mataram University Press.
- Nasution, B. J. (2016). *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Mandar Maju.
- Ochtorina, S. d. (2013). *Penelitian Hukum (Legal Research)*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 70.
- Rimdan. (2012)). *Kekuasaan Kehakiman Pasca-Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Kencana.
- Ritonga, R. (n.d.). *The Existance of Government Regulation in Lieu of Law or Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) in Legal System of The Republic of Indonesia*. The 3rd International Multidiciplinary Conference on Social Sciences (IMCoSS 20).
- S, M. F. (2007). *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, Edisi Revisi*. Yogyakarta: Kanisius.
- Simamora, J. (2016). *Considering Centralization of Judicial Review Authority in Indonesia Constitutional System, , , Considering Centralization of JudIOSR Journal Of Humanities And Social Science (IOSR-JHSS) Vol. 21*.
- Subianto, A. E. (n.d.). *Yurisprudensi Hukum Acara dalam Putusan MK*. hlm 141.
- Sueharto, S. (2006). *Kekuasaan Presiden RI dalam Periode Berlakunya UUD 1945*. Yogyakarta: Graham Ilmu .
- Sunggono, B. (1998). *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Umam, K. (2016). *Teori dan Metode Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*. Yogyakarta: Thafa Media Hlm. 149.
- Wahjono, P. (1989). *Pembangunan hukum di Indonesia*. Jakarta: ind-hill co. .
- Widodo, T. T. (Jakarta). *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. 2011: Kencana.
- Yani, A. (2011). *Pembentukan Undang-Undang dan Perda*,. Jakarta: Rajawali Pers h. 123.
- Febriansyah, R. F. (2009). Eksistensi Dan Prospek Pengaturan Perppu Dalam Sistem Norma Hukum Negara Republik Indonesia. *Jurnal Legislasi Indonesia*.
- Simamora, J. (2016). *Considering Centralization of Judicial Review Authority in Indonesia Constitutional System, Considering Centralization of JudIOSR Journal Of Humanities And Social Science (IOSR-JHSS) Vol. 21*.
- Online, H. (2021, Desember 12). *Hukumonline.com*. Retrieved 07 10, 2023, from: <https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t598c17fce43f8/tafsir-kegentingan-yang-memaksa-masih-bisa-berubah>
- Online, H. (2021, Desember 12). *Hukumonline.com*. Retrieved 07 10, 2023, from Hukum Online:<https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t598c17fce43f8/tafsir-kegentingan-yang-memaksa-masih-bisa-berubah>
<http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu>