

KEKUASAAN PRESIDEN DALAM MENGELUARKAN PERPPU
(PRESIDENT'S AUTHORITY TO ISSUE PERPPU)

Mohammad Zamroni, S.H.

Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM
Jln. HR.Rasuna Said Kav.6-7, Jakarta Selatan, Indonesia

Email: dzam.rooney@yahoo.com

(Naskah diterima 26/05/2015, direvisi 07/09/2015, disetujui 22/09/2015)

Abstrak

Dalam perkembangan ketatanegaraan saat ini, kedudukan dan peran Perppu menjadi cukup signifikan dalam konteks penyelesaian persoalan bangsa yang bersifat mendesak dan genting sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai contoh, misalnya persoalan mengenai penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di beberapa kota atau kabupaten yang hanya diikuti oleh 1 pasangan calon kepala daerah, sementara Undang-undang belum menyediakan instrumen pengaturan yang memadai untuk itu. Di sisi lain, semangat demokrasi yang begitu besar mendorong Pemerintah untuk memperbolehkan calon pasangan tunggal tersebut ikut dalam kontestasi Pilkada. Kondisi demikian tentunya akan menimbulkan ketidakpastian atau bahkan konflik hukum yang cukup serius sehingga perlu segera diantisipasi secara tepat oleh Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan. Pada titik ini maka Perppu menjadi alternatif solusi penyelesaian yang tepat. Meskipun demikian, seyogyanya Presiden dalam mengeluarkan Perppu juga harus memperhatikan syarat dan ketentuan (norma) yang telah digariskan oleh konstitusi. Sehingga diharapkan Perppu yang ditetapkan Presiden dapat berjalan efektif sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku di Indonesia.

Kata kunci: kekuasaan Presiden, Perppu, dan Konstitusi.

Abstract

In state development nowadays, the roles and position of Perppu, an emergency law, are significant to solve urgent nation problems as the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia declared. To take an example, the issue of Regional Head Election in several cities and regencies which are only involved a single pair of candidates is not accommodated by the present laws, while democratic spirit urges the government to allow. The condition triggers serious confusion even justice conflicts which need president's authority to anticipate. At this point, Perppu will be suitable as an alternative of the solution. However, when the president issues a Perppu, he must pay much attention conditions and norms under the Constitution. It is hoped that the Perppu which is issued by the president can be effective and synchronize with law principal of Indonesia.

Keywords: President's authority, Perppu, and Constitution.

A. Pendahuluan

Presiden merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan negara sebagai

kepala negara sekaligus kepala pemerintahan secara tidak terpisahkan dan tidak terdapat perbedaan satu dengan lainnya. Dalam sistem pemerintahan presidensial seperti yang dianut oleh negara Kesatuan Republik Indonesia Presiden memegang kekuasaan sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan, terdapat beberapa prinsip pokok dalam sistem pemerintahan presidensial yang bersifat universal yaitu:¹

1. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif.
2. Presiden merupakan eksekutif tunggal, kekuasaan eksekutif Presiden tidak terbagi dan yang ada hanya Presiden dan Wakil Presiden.
3. Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya, kepala negara adalah sekaligus merupakan kepala pemerintahan.
4. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya.
5. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya
6. Presiden tidak dapat membubarkan ataupun memaksa parlemen
7. Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada Konstitusi
8. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat
9. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang

¹ Jimly Asshiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), hal.316.

terpusat pada parlemen.

Kesembilan prinsip sistem presidensil yang diuraikan tersebut berlaku dalam sistem pemerintahan Indonesia. Sistem yang diterapkan Indonesia sebelum perubahan UUD Tahun 1945 ialah sistem presidensil, tetapi Presiden sebagai kepala pemerintahan ditentukan tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat². Sistem ini lebih tepatnya disebut sebagai sistem pemerintahan *quasi* presidensil daripada sistem presidensil yang bersifat murni.

Kekuasaan seorang Presiden dalam suatu negara modern selalu didasarkan pada konstitusi yang berlaku di negara tersebut. Sejak kemerdekaan hingga sekarang bangsa Indonesia telah berganti-ganti konstitusi. Mulai dari UUD Tahun 1945 (Periode 18 Agustus 1945- 27 Desember 1949), konstitusi Republik Indonesia Serikat (Periode 27 Desember 1949-17 Agustus 1950), UUD Sementara (periode 17 Agustus 1950-5 Juli 1959), kembali ke UUD Tahun 1945 melalui Dekrit Presiden (periode 1959-1971), UUD Tahun 1945 (periode 1971-1999), dan terakhir UUD Tahun 1945 (periode 1999-2002)³.

Menurut Ismail Sunny⁴, kekuasaan Presiden berdasarkan UUD Tahun 1945 meliputi kekuasaan administratif, legislatif, yudikatif, militer, dan kekuasaan diplomatik. Kekuasaan administratif ialah pelaksanaan Undang-Undang dan politik administrasi, kekuasaan legislatif ialah memajukan rencana Undang-Undang dan mengesahkan Undang-Undang, kekuasaan yudikatif ialah kekuasaan untuk memberikan grasi dan amnesti, kekuasaan militer ialah kekuasaan mengenai

² Lihat penjelasan UUD RI Tahun 1945 sebagaimana tercantum dalam Lampiran Dekrit Presiden 5 Juli 1959 ialah "Presiden bertunduk dan bertanggungjawab kepada MPR" artinya meskipun kepala negara dan kepala pemerintahan menyatu dalam jabatan Presiden, tetapi dianut juga adanya prinsip pertanggungjawaban Presiden sebagai kepala eksekutif kepada cabang legislatif.

³ Jazim Hamidi, Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia, (Bandung: PT Alumni, 2010).

⁴ Ismail Suny, Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, (Jakarta: Aksara Baru, 1986), hal.43.

angkatan perang dan pemerintahan, kekuasaan diplomatik ialah kekuasaan yang mengenai hubungan luar negeri, dan kekuasaan darurat.

Menurut pendapat H.M Ridhwan Indra⁵, terbaginya kekuasaan dalam bidang eksekutif, kekuasaan dalam bidang legislatif, kekuasaan sebagai kepala negara, dan kekuasaan di bidang yudikatif, terlihat bahwa kekuasaan Presiden yang luas tersebut tercakup dalam fungsi sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan sekaligus mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

B. Pembahasan

B.1. Kekuasaan Presiden Menurut UUD Tahun 1945

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

Kekuasaan Presiden sebelum Amandemen UUD Tahun 1945 meliputi:

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

⁵ Sulardi, Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni, (Semarang: Setara Press, 2012), hal.132.

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

B.2. Kekuasaan Presiden Menurut Konstitusi RIS Tahun 1949

Berbeda dengan UUD Tahun 1945 yang menempatkan Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. dalam UUD RIS Tahun 1945 kedudukan Presiden hanya sebagai kepala negara. Sementara kekuasaan pemerintahan dijalankan oleh kabinet yang dikepalai oleh perdana menteri. Kekuasaan Presiden menurut konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 meliputi:

- a) Kekuasaan mengangkat atau menetapkan pejabat tinggi negara yaitu setiap

pengambilan keputusan pemerintahan Presiden harus bergantung dengan kabinet. namun secara formal Presiden adalah kepala pemerintahan, sehingga segala keputusan pemerintahan sama dengan keputusan Presiden.

- b) Kekuasaan di bidang legislasi yaitu peraturan-peraturan dalam menjalankan Undang-Undang ditetapkan oleh pemerintah yang disebut Peraturan Pemerintah yang berdasarkan bunyi pasal 141 ayat (1) Konstitusi RIS.
- c) Kekuasaan di bidang yudisial yaitu Presiden mempunyai hak memberi ampun dan keringanan hukuman atas hukuman yang dijatuhkan vonis pengadilan. Jika vonis pengadilan berupa hukuman mati, maka keputusan Presiden harus menurut aturan yang ditetapkan Undang-Undang Federal. Tetapi amnesti hanya dapat diberikan dengan perintah Undang-Undang Federal oleh Presiden sesudah meminta nasihat dari Mahkamah Agung. Sedangkan ketentuan abolisi diatur secara khusus dalam lampiran konstitusi RIS 1949.
- d) Kekuasaan di bidang militer yaitu kekuasaan atas angkatan bersenjata (militer) dicantumkan dalam pasal 182 konstitusi RIS.
- e) Kekuasaan hubungan luar negeri yaitu kekuasaan Presiden berkuasa untuk mengadakan dan mengesahkan segala perjanjian (traktat) dan persetujuan dari negara lain.

B.3. Kekuasaan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar Sementara 1950

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

Kekuasaan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar Sementara 1950 meliputi:

- a) Kekuasaan mengangkat atau menetapkan pejabat tinggi negara yaitu Presiden mempunyai kekuasaan untuk mengangkat Wakil Presiden, Perdana Menteri, Menteri-Menteri, dan pejabat lainnya. Presiden juga mempunyai kekuasaan untuk menandatangani segala peraturan dan keputusan yang dikeluarkan oleh Menteri.
- b) Kekuasaan di bidang legislasi yaitu pemerintah bersama-sama dengan DPR mempunyai kekuasaan dalam hal perundang-undangan. Presiden juga mempunyai kekuasaan untuk mengambil inisiatif dalam perundang-undangan dan menyampaikan rancangan undang-undang kepada DPR.
- c) Kekuasaan di bidang yudisial yaitu Presiden berupa kekuasaan memberi grasi bagi seseorang yang dijatuhi hukuman oleh pengadilan. Sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan amnesti dan abolisi tidak diberikan oleh UUD melainkan UU setelah meminta nasihat dari Mahkamah Agung.
- d) Kekuasaan di bidang militer yaitu Presiden memegang kekuasaan atas angkatan perang berdasarkan pasal 85 UUD Sementara 1950.
- e) Kekuasaan di bidang luar negeri yaitu Presiden mempunyai kekuasaan untuk mengadakan dan mngesahkan perjanjian (traktat) dan persetujuan dengan negara lain.

B.4. Berlakunya Kembali UUD Tahun 1945 Melalui Dekrit 5 juli 1959

Dengan berlakunya kembali UUD Tahun 1945, maka kedudukan dan kekuasaan Presiden kembali seperti sebelum berlakunya Konstitusi RIS dan UUDS 1950, yaitu selain sebagai kepala negara juga sebagai kepala pemerintahan. Presiden mempunyai kewenangan mengangkat menteri-menteri tanpa harus menunjuk formatur kabinet. Yang perlu dicermati atas kekuasaan Presiden sebelum perubahan

UUD Tahun 1945 adalah timbulnya kekuasaan yang sangat dominan dari Presiden.

B.5. Kekuasaan Presiden Sesudah Amandemen UUD Tahun 1945

Seiring dengan dinamika politik dan hukum ketatanegaraan yang berkembang sekarang. Khususnya saat digulirkannya proses amandemen konstitusi oleh MPR hasil pemilu 1999-sekarang. Telah berhasil melakukan perubahan terhadap UUD Tahun 1945 sebanyak empat kali. Menurut pendapat Ichlasul Amal seperti yang dikutip oleh Sumali, kelemahan UUD Tahun 1945 memberikan dasar pola relasi antara negara dan masyarakat yang tidak seimbang, yaitu terlalu memberikan posisi yang kuat kepada Presiden⁶. Dalam perkembangan ketatanegaraan membuktikan penerapan UUD RI Tahun 1945 terhadap kehidupan politik telah melahirkan sistem politik otoritarian dan setralistik. Semua ini memungkinkan penguasa mencari kesempatan untuk memanipulasi kekuasaan sesuai dengan kepentingan pribadi tanpa memikirkan dampak dari sistem kekuasaan yang otoritarian dan sentralistik. UUD RI Tahun 1945 telah memberikan kedudukan yang kuat kepada lembaga kepresidenan. Presiden selain menjalankan kekuasaan eksekutif juga membentuk peraturan perundang-undangan dan kekuasaan yang berkaitan dengan penegakkan hukum. Setelah UUD RI Tahun 1945 mengalami perubahan sampai empat kali, kekuasaan Presiden mengalami pengurangan signifikan. Banyak kalangan yang menilai telah terjadi pergeseran kekuasaan kearah penguatan lembaga parlemen (*legislatif heavy*)⁷.

Perubahan pertama UUD RI Tahun 1945 dalam sidang umum MPR Tahun 1999 terdapat beberapa pasal untuk menghindari penumpukan kekuasaan Presiden,

⁶ Sumali, Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-undang atau Perppu.

⁷ Ni'matul Huda, Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945, (Jakarta: FH UII Press, 2003), hal.86.

sehingga membuka peluang terealisasinya konsep pembagian kekuasaan (distribution of power). Presiden mempunyai kekuasaan untuk mengajukan rancangan Undang-Undang kepada DPR berdasarkan pasal 5 UUD RI Tahun 1945. Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama 5 Tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali berdasarkan pasal 7 UUD RI Tahun 1945.

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

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

Setelah mengalami empat kali perubahan UUD RI Tahun 1945, akan

dijelaskan mengenai kekuasaan Presiden secara menyeluruh ialah:

- a. Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yaitu kekuasaan Presiden sebagai pemegang tinggi kekuasaan pemerintahan termuat dalam pasal 4 ayat (1), (2) UUD Tahun 1945.
- b. Kekuasaan di bidang peraturan perundang-undangan yaitu kekuasaan Presiden mengajukan RUU dan membahasnya dengan DPR, kekuasaan untuk membentuk peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu). Termuat dalam pasal 5 ayat (1), (2), dan pasal 22 UUD RI Tahun 1945.
- c. Kekuasaan di bidang yudisial ialah kekuasaan Presiden memberikan grasi dan amnesti yang memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, dan dalam pemberian amnesti dan abolisi Presiden memperhatikan pertimbangan DPR. Termuat dalam pasal 14 ayat (1), dan (2) UUD RI Tahun 1945.
- d. Kekuasaan dalam hubungan luar negeri ialah Presiden mempunyai kekuasaan mengadakan perjanjian dengan negara lain, kekuasaan menyatakan perang dengan negara lain, kekuasaan mengadakan perdamaian dengan negara lain, serta kekuasaan mengangkat dan menerima duta dan konsul. Termuat dalam pasal 11 ayat (1), (2), (3), dan pasal 13 UUD RI Tahun 1945.
- e. Kekuasaan menyatakan keadaan bahaya ialah Presiden dapat menyatakan negara dalam keadaan bahaya tanpa memerlukan persetujuan terlebih dahulu dari DPR. Termuat dalam pasal 12 UUD RI Tahun 1945.
- f. Kekuasaan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi angkatan bersenjata ialah Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara. Termuat dalam pasal 10 UUD RI Tahun 1945.

- g. Presiden mempunyai kekuasaan untuk memberi gelar dan tanda kehormatan lainnya. Termuat dalam pasal 15 UUD RI Tahun 1945.
- h. Kekuasaan Presiden untuk membentuk Dewan Pertimbangan Presiden. Termuat dalam pasal 16 UUD RI Tahun 1945.
- i. Presiden mempunyai wewenang mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri. Termuat dalam pasal 17 ayat (1), (2), (3), dan (4) UUD RI Tahun 1945.
- j. Kekuasaan untuk mengangkat, menetapkan, atau meresmikan pejabat-pejabat negara lainnya. Termuat dalam pasal 23F ayat (1), (2) dan pasal 24 ayat (1), at (2), serta ayat (3).

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

B.6. Kekuasaan Presiden Dalam Mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu)

Kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif ialah kewenangan Presiden dalam peraturan perundang-undangan berada dalam bingkai kekuasaan pemerintahan yang artinya kekuasaan untuk menjalankan Undang-Undang. Kekuasaan Presiden tidak hanya berwenang untuk membuat peraturan pelaksanaan Undang-Undang, tetapi juga memiliki kewenangan untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada

DPR⁸. Menurut pendapat Montesquieu 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 UUD⁹.

Presiden merupakan produsen hukum terbesar, karena Presiden paling mengetahui banyak dan memiliki akses terluas, terbesar memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam proses pembuatan hukum. Presiden paling mengerti mengapa, untuk siapa, berapa, kapan, dimana, dan bagaimana peraturan tersebut dibuat. Presiden mempunyai keahlian serta tenaga ahli paling banyak memungkinkan proses pembuatan peraturan. Pada pasal 4 dan 5 ayat (2) UUD Tahun 1945 memberikan jawaban atas permasalahan tersebut¹⁰:

Pasal 4

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

Pasal 5

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

Pasal-pasal diatas memberikan penjelasan bahwa, selain selaku kepala eksekutif Presiden mempunyai kewenangan sebagai penyelenggara pemerintahan, Presiden

⁸ Sumali, Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPPU).

⁹ Jazim Hamidi, Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia, hal. 88.

¹⁰ Lihat Penjelasan Pasal 4 dan 5 ayat (2) UUD Tahun 1945, Presiden ialah kepala eksekutif dalam negara. untuk menjalankan undang-undang, Presiden mempunyai kekuasaan untuk menetapkan peraturan pemerintah (*pouvoir reglementair*).

mempunyai hak dalam peraturan perundang-undangan membentuk peraturan pelaksana undang-undang yang diperlukan untuk memperlancar kelangsungan pemerintahan negara.

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

Praktiknya kekuasaan pemerintahan negara yang dipegang oleh kepala negara atau kepala pemerintahan ditambahkan adanya kekuasaan untuk mengatur. Karena delegasi kewenangan mengalir dari kewenangan lembaga legislatif berdasarkan Undang-Undang maupun secara langsung oleh Undang-Undang Dasar.

Fungsi pengaturan terlihat dalam pembentukan undang-undang dengan persetujuan DPR sesuai dengan pasal 5 ayat (1) UUD Tahun 1945, pembentukan Peraturan Pemerintah berdasarkan pasal 5 ayat (2) UUD Tahun 1945, pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) berdasarkan pasal 22 ayat (1) UUD Tahun 1945 yang merupakan peraturan perundang-undangan yang disebut secara langsung oleh UUD Tahun 1945¹¹. Dalam hal ini, Presiden Republik Indonesia berdasarkan UUD Tahun 1945 *juncto* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, memiliki kewenangan untuk mengesahkan Rancangan Undang-Undang (RUU) menjadi Undang-Undang (UU),

¹¹ Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-undangan Jiid I, hal.117.

menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang (Perppu), Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden¹². Kewenangan Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) didasarkan atas ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD RI Tahun 1945 yang menentukan bahwa *“Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”*.

Menurut pendapat Wirjono Prodjodikoro¹³, jika pada waktu DPR tidak dalam masa sidang, sementara Presiden perlu diadakan suatu peraturan yang seharusnya adalah Undang-Undang. Misalnya peraturan tersebut perubahan dari suatu undang-undang atau materinya memuat ancaman hukuman pidana sehingga harus dibuat dalam bentuk Undang-Undang. Maka Presiden mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan Perppu. Disamping itu, menurut pendapat Bagir Manan, kewenangan Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) adalah kewenangan luar biasa di bidang perundang-undangan. Sedangkan kewenangan ikut membentuk Undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden merupakan kewenangan biasa.

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

¹² Jimly Asshiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, hal.340.

¹³ Abdul Ghoffar, Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD Tahun 1945 Dengan Delapan Negara Maju.

B.7. Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang dalam Sistem Perundang-undangan di Indonesia

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

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

Di dalam konstitusi sebelum amandemen antara 17 Agustus 1945 sampai 1950 terdapat beberapa jenis peraturan perundangan meliputi:

- a. Undang-undang (pasal 5 ayat (1) *juncto* Pasal 20 ayat (1) UUD 1945);
- b. Peraturan Pemerintah (pasal 5 ayat (2) UUD 1945); dan
- c. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (pasal 22 UUD 1945).

Ini memperlihatkan jika Presiden selaku pemerintah dapat membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dalam keadaan kegentingan yang memaksa dan Perppu sudah diakui sejak konstitusi masa Republik Indonesia pertama. Lain halnya dalam konstitusi RIS 1949 maupun UUDS 1950 dikenal bentuk peraturan perundangan semacam Perppu ialah Undang-undang Darurat. Ketentuan mengenai Undang-undang Darurat terdapat dalam pasal 139 Konstitusi RIS dan pasal 96 UUDS 1950.

Pasal 139 Konstitusi RIS:

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

Pasal 96 UUDS 1950:

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

Jika dikomparasikan antara Perppu yang diatur dalam UUD Tahun 1945 dengan Undang-undang Darurat dalam konstitusi RIS dan UUDS 1950 ada sedikit perbedaan. Pertama, kewenangan atau otoritas dalam pembuatan Perppu dalam UUD Tahun 1945 merupakan wewenang Presiden. Sedangkan untuk membuat Undang-Undang Darurat menurut konstitusi RIS dan UUDS 1950 merupakan wewenang pemerintah. Perbedaan kedua nampak dari dasar legitimasi diterbitkan Perppu menurut UUD Tahun 1945 adalah "*hal ikhwal kegentingan yang memaksa*". Sedangkan dalam konstitusi RIS dan UUDS 1950 dasar legitimasi dikeluarkan Undang-undang Darurat adalah "karena alasan keadaan yang mendesak". Mengenai persamaan antara Perppu dengan Undang-undang Darurat antara lain: keduanya mempunyai fungsi sama sebagai peraturan perundangan yang diterbitkan eksekutif dalam keadaan tidak normal (*crisis*) untuk mengatasi keadaan darurat (*emergency*). Persamaan selanjutnya Perppu maupun Undang-undang Darurat mempunyai kekuatan hukum atau derajat yang setara dengan Undang-undang.

Dengan demikian jelaslah terdapat perbedaan dan persamaan yang cukup

signifikan Perppu¹⁴ di masa Republik Indonesia pertama UUD Tahun 1945 dengan Undang-undang Darurat menurut Konstitusi RIS atau UUDS 1950. Kedua-dua produk hukum tersebut sesungguhnya merupakan peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh kekuasaan eksekutif dalam keadaan tidak normal, dan mempunyai kekuatan hukum atau derajat sama dengan undang-undang.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah peraturan yang dibentuk Presiden dalam “*hal ihwal kegentingan yang memaksa*”, proses pembentukannya berbeda dengan pembentukan Undang-Undang¹⁵. Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 menjelaskan bahwa sebenarnya Perppu sebagai suatu “*noodverordeningsrecht*” Presiden. Yang artinya terdapat hak Presiden untuk mengatur dalam kegentingan yang memaksa. Pasal ini memberikan pemahaman bahwa peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) mempunyai hierarki, fungsi dan materi muatan sama dengan Undang-Undang, hanya saja dalam pembentukannya berbeda dengan Undang-undang. Di samping itu Perppu merupakan jenis peraturan perundang-undangan menggunakan nama tersendiri untuk membedakan Peraturan Pemerintah bukan sebagai pengganti Undang-undang.

Perppu ialah suatu peraturan dibentuk oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, maka pembentukannya¹⁶ memerlukan alasan-alasan tertentu, yaitu adanya keadaan mendesak, memaksa atau darurat yang dapat dirumuskan sebagai suatu keadaan sukar atau sulit dan tidak disangka sehingga memerlukan penanggulangan segera. Keadaan tersebut tidak boleh terjadi berlama-

¹⁴ Perppu adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Hal ini sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 4 Undang-undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁵ *vide* Pasal 53 UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

¹⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan Jilid 2, hal.79.

lama, karena fungsi utama hukum negara darurat (*staatsnoodrecht*) ialah menghapuskan segera keadaan tidak normal menjadi normal kembali.¹⁷

Secara umum, proses penyusunan sebuah Perppu dimulai dari adanya keadaan atau hal ikhwal kegentingan 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 umum¹⁸.

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 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 UU Nomor 12 Tahun

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

¹⁸ Hal ini sebagaimana dikenal dengan istilah fiksi hukum.

2011 dibanding ketentuan undang-undang sebelumnya¹⁹ adalah dicantumkannya norma yang berbunyi “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. 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 diatas, 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 Dewan Perwakilan Rakyat karena adanya “hal ihwal kegentingan memaksa”(vide Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945).

B.8. Syarat Pengeluaran Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu).

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

¹⁹ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

membahasnya bersama-sama dengan parlemen. Oleh karena itu, kepala pemerintahan eksekutif menetapkannya secara sepihak tanpa didahului oleh persetujuan parlemen yaitu dalam bentuk peraturan khusus yang disebut “martial law”, “emergency law”, atau “emergency legislation”.

Perppu ditetapkan sehubungan dengan adanya keadaan genting yang memaksa. Pengertian “kegentingan yang memaksa” sebagai suatu keadaan darurat dan tidak hanya terbatas pada ancaman bahaya atas keamanan, keutuhan negara, atau ketertiban umum. Dalam prakteknya dapat dikategorikan sebagai kegentingan yang memaksa, misalnya krisis di bidang ekonomi, bencana alam, ataupun keadaan yang memerlukan pengaturan lain setingkat Undang-undang. Jadi pengertian “hal ihwal kegentingan yang memaksa” bukan hanya dimaknai sebagai keadaan mendesak, tetapi dapat diartikan lebih luas dari sekedar keadaan bahaya.²⁰

Dalam penjelasan pasal 22 ayat (1) ialah Presiden mempunyai kewenangan membentuk Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang dalam kegentingan yang memaksa. Tetapi segala hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak selalu membahayakan, dan tidak mempersyaratkan didahului deklarasi terlebih dahulu. Penjelasan pasal 22 UUD Tahun 1945 menekankan aspek-aspek kegentingan yaitu unsur kebutuhan mendesak untuk bertindak dengan keadaan waktu yang terbatas. Pembentukan Perppu tidak selalu memprasyaratkan adanya ancaman bahaya, dan pelaksanaan sepenuhnya kepada Presiden untuk menilai sendiri apakah kondisi negara berada dalam keadaan genting dan memaksa. Serta pasal 22 juga memberikan kewenangan Presiden secara subjektif menilai keadaan suatu negara yang

²⁰ Jimly Asshiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, hal.355.

menyebabkan suatu undang-undang tidak dapat dibentuk, sehingga pasal ini memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Perppu.

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

Menurut S.E Viner, yang dikutip oleh Jimly Asshiddiqie, membedakan keadaan darurat dalam tiga kategori yaitu:

- a. Keadaan darurat karena perang (*State of War*, atau *State of Defence*), yaitu keadaan perang bersenjata;
- b. Keadaan darurat karena ketegangan (*State of Tension*) termasuk pengertian bencana alam ataupun ketegangan sosial karena peristiwa politik;
- c. Keadaan darurat karena kepentingan internal pemerintahan yang memaksa (*innere notstand*). Meskipun tidak terdapat keadaan darurat, tetapi ada kepentingan internal pemerintahan. Maka dapat ditempuh dengan penerbitan Perppu sebagai landasan hukum.

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

mengajukan perppu ke DPR untuk memperoleh persetujuan.²¹ Pada umumnya pembentukan peraturan perundangan dibuat dalam keadaan yang normal, namun pembentukan Perppu dilakukan dalam keadaan tidak normal. Sebagai peraturan darurat, perppu dikeluarkan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Dalam praktik kategori hal ihwal kegentingan yang memaksa mengandung arti luas yaitu tidak terbatas pada keadaan kegentingan atau memaksa, tetapi termasuk kebutuhan yang mendesak pula. Mengenai syarat-syarat yang perlu diatur dalam keadaan darurat dapat dibedakan menjadi syarat materiil dan syarat formil. Syarat materiil adalah syarat yang menyangkut alasan substantif diberlakukannya keadaan darurat yang bersangkutan. Contohnya: timbulnya perang dengan negara lain, dan gempa bumi di Yogyakarta berakibat pada rusaknya infrastruktur kota dan desa serta menelan korban jiwa. Syarat formilnya meliputi:

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

²¹ Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, hal.115.

- e) Perppu menentukan dengan pasti lama masa berlakunya atau batas waktu berlakunya Perppu.

Mengenai keadaan darurat dalam pembentukan Perppu rawan disalahgunakan penguasa untuk menetapkan peraturan secara sewenang-wenang yang menimbulkan ketidakpastian hukum. Walaupun kepala pemerintahan eksekutif menetapkan secara sepihak tanpa didahului oleh persetujuan parlemen. Sehingga keadaan darurat tidak disalah tafsirkan oleh para penguasa untuk menetapkan suatu ketentuan perlu ditentukan adanya syarat-syarat yang ketat. Menurut Bagir Manan²², unsur kegentingan yang memaksa harus menunjukkan dua ciri umum sebagai berikut:

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

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

- a. Ada kebutuhan yang mendesak untuk bertindak atau “reasonable necessity”;

²² Sumali, Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPPU), hal.158.

- b. Waktu yang tersedia terbatas (limited time) atau terdapat kegentingan waktu; dan
- c. Tidak tersedia alternatif lain atau menurut penalaran yang wajar (beyond reasonable doubt) alternatif lain diperkirakan tidak akan dapat mengatasi keadaan, sehingga penetapan Perppu merupakan satu-satunya cara untuk mengatasi keadaan tersebut.

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

B.9. Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu)

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

Menurut pendapat Maria Farida Indrati Soeprapto, Perppu merupakan Peraturan Pemerintah yang menggantikan kedudukan Undang-undang, materi

muatannya adalah sama dengan materi muatan dari Undang-undang. Hal yang sama dikemukakan oleh Bagir Manan, yang dimaksud dengan pengganti Undang-undang adalah bahwa materi muatan Perppu merupakan materi muatan Undang-undang. Dalam keadaan normal materi muatan tersebut harus diatur dengan Undang-undang.

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

Sebagai peraturan darurat, materi muatan Peraturan pemerintah pengganti undang-undang mengandung pembatasan-pembatasan. Pembatasan tersebut berpotensi menjadi sumber ketidakteraturan dan penyimpangan dalam penyelenggaraan negara.

Menurut pendapat Bagir Manan, materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) hanya mengenai hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan (administrasi negara). Menurutnya tidak boleh Perppu dikeluarkan bersifat ketatanegaraan dan hal yang berkaitan dengan lembaga negara, kewarganegaraan, territorial, negara, dan hak dasar rakyat. Hal yang berkaitan dengan asas peraturan perundang-undangan tentang materi muatan pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam ketentuan pasal 6 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan ialah:

- a. Asas pengayoman ialah setiap materi muatan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

- b. Asas kemanusiaan ialah setiap materi muatan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara secara proporsional.
- c. Asas kebangsaan ialah setiap materi muatan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik dengan menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Asas kekeluargaan ialah setiap materi muatan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Asas kenusantaraan ialah setiap peraturan perundangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum. Asas bhineka tunggal ika ialah setiap materi muatan peraturan perundang harus memperhatikan keragaman penduduk.
- f. Asas keadilan ialah setiap materi muatan peraturan perundangan harus mencerminkan keadilan secara proposional bagi setiap warga negara.
- g. Asas kesamaan ialah kedudukan dalam hukum dan pemerintahan ialah materi muatan peraturan perundangan tidak boleh berisi hal yang bersifat membedakan latar belakang seperti agama, ras, suku, golongan, gender, atau status sosial.
- h. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan ialah setiap materi muatan peraturan perundangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Pemenuhan unsur, asas, maupun prinsip merupakan aspek yang penting, karena

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

Berdasarkan hal-hal di atas maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) dalam konteks materi muatan sesungguhnya dapat dikatakan sama dengan materi Undang-Undang, walaupun demikian perlu memperhatikan secara sungguh-sungguh seluruh unsur serta persyaratan “kegentingan yang memaksa” tersebut. Karena jika tidak diperhatikan atau bahkan diabaikan unsur dan persyaratan tersebut, maka sangat besar potensi Perppu yang dikeluarkan oleh Presiden melanggar hak-hak warga negara dan bahkan bertentangan dengan konstitusi.

B.10. Pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi

Problematika mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) mengemuka sehubungan dengan diterbitkannya Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Pertanyaan dan problematika tersebut ibarat dua sisi mata uang, membelah pendapat khalayak (khususnya para ahli) menjadi dua, ada yang mengatakan MK berwenang dan ada juga yang lantang mengatakan bukan kewenangan MK untuk menguji Perppu, tentu dengan segala argumentasi dan perspektif hukumnya masing-masing.

Secara garis besar, dikotomi pendapat tersebut betolak dari perbedaan dalam menafsirkan kewenangan MK sebagaimana tercantum dalam Pasal 24C ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: “*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang undang terhadap UndangUndang Dasar*”

Bagi yang setuju bahwa MK dapat menguji Perppu, alasan utamanya adalah materi dan kedudukan (hierarki) Perppu sama dengan UU²³, sehingga dengan demikian Perppu masuk dalam cakupan kewenangan *judicial review* MK sebagaimana dimaksud Pasal 24C UUD 1945. Sementara disisi yang berhadapan dengan pendapat tersebut mengatakan MK tidak berwenang menguji Perppu dengan alasan bahwa Pasal 24C UUD 1945 sudah jelas dan tegas menyebutkan *objectum litis* (objek perkara) dalam perkara pengujian undang-undang di MK adalah undang-undang, bukan Perppu. Mekanisme pengujian (*review*) terhadap Perppu sudah diatur dalam Pasal 22 ayat (2) dan (3), yaitu menjadi kewenangan DPR untuk membahas dan menentukan nasibnya pada persidangan berikutnya.

Berkenaan dengan persoalan kewenangan pengujian Perppu oleh MK, ada baiknya penulis mengingatkan kita kepada persoalan yang serupa yang terjadi tahun 2009-2010 silam. Pada tanggal 18 September 2009, Presiden menerbitkan Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK, sehubungan dengan “kegentingan memaksa” yang terjadi dalam dunia pemberantasan

²³ Berdasarkan Pasal 7 *juncto* Pasal 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa kedudukan (hierarki) Perppu sama/setara dengan undang-undang. Begitu pun dengan materi muatannya, sama dengan materi muatan undang-undang.

korupsi, khususnya KPK. Ketika itu, tiga (3) dari lima (5) pimpinan KPK dinonaktifkan karena berstatus tersangka. Peristiwa tersebut dinilai oleh Presiden sebagai kegentingan memaksa sehingga membuka ruang bagi Presiden untuk menerbitkan Perppu tentang pengangkatan pimpinan sementara (Plt) KPK. Alasan utamanya karena mekanisme pengisian kekosongan pimpinan KPK sebagaimana yang diatur dalam UU KPK memakan waktu yang sangat lama sehingga dikhawatirkan akan mengganggu kinerja KPK dengan hanya dua orang pimpinan yang tersisa.

Disahkannya Perppu Nomor 4 Tahun 2009²⁴ tersebut tak pelak menimbulkan kontroversi dan perdebatan yang tajam dikalangan masyarakat. Seperti biasa, ada yang setuju dan ada juga yang tidak setuju. Pada waktu itu, perbedaan pendapat terfokus pada substansi Perppu. Atas dasar itulah kemudian beberapa advokat, yaitu Saor Siagian dkk melakukan uji materi di MK untuk menguji konstitusionalitas Perppu tersebut. Pada momen inilah sejarah baru pengujian undang-undang di MK terukir. Untuk pertama kalinya sebuah Perppu dibawa ke MK untuk diperiksa dan diuji konstitusionalitasnya. Tidak dapat dipungkiri lagi, permohonan pengujian Perppu tersebut segera menjadi perhatian publik dan publik menantikan sikap MK, apakah akan menguji Perppu tersebut atau tidak.

Dalam pengujian tersebut ternyata MK menyatakan berwenang untuk menguji Perppu dengan pertimbangan hukum bahwa kedudukan (hierarki) maupun

²⁴ Saat ini Pemerintah telah menyiapkan surat pengantar untuk penyampaian konsep Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Perppu Nomor 4 Tahun 2008, dan sedang menyusun konsepsi Rancangan Undang-Undang tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan. Dalam salah satu rumusan pasal RUU Pencabutan Perppu tersebut disebutkan mengenai hal-hal yang mengatur akibat atau implikasi hukum dari pencabutannya yakni memberikan legitimasi terhadap segala keputusan Komite yang dibentuk oleh Perppu 4 Tahun 2008 agar tidak menimbulkan komplikasi hukum atau permasalahan hukum di kemudian hari ketika Perppu tersebut dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi.

materi muatan Perppu sama dengan undang-undang²⁵. Namun dalam amar putusannya MK menyatakan Permohonan Tidak Dapat Diterima (*niet onvankelijke veerklaard*) karena pemohon tidak memenuhi legal standing. Namun demikian, walaupun amar putusan MK menyatakan Tidak Dapat Menerima permohonan tersebut (karena alasan legal standing) tetapi satu perkembangan dan sejarah baru telah lahir dengan adanya permohonan pengujian Perppu tersebut, karena ternyata MK memutuskan bahwa dirinya berwenang dalam menguji Perppu melalui pengujian perkara 138/PUU-VII/2009 tersebut.

Penting untuk diketahui bahwa dalam putusan tersebut, suara sembilan hakim konstitusi tidak bulat. Terdapat satu hakim yang *concurring opinion*, Prof. Mahfud MD dan satu hakim lainnya yang *dissenting opinion*, Dr. Muhammad Alim.

Concurring opinion berarti terdapat alasan/argumentasi yang berbeda dalam membangun pertimbangan hukum namun tetap pada kesimpulan atau amar yang sama. Sedangkan *dissenting opinion* berarti menunjukkan pendapat berbeda, baik dari alasan/argumentasi dalam pertimbangan hukumnya maupun pada kesimpulan atau amarnya. Pada prinsipnya Mahfud M.D mempunyai konstruksi pemikiran tersendiri dalam menafsirkan kewenangan MK menurut Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 namun tetap dengan kesimpulan yang sama, yaitu MK berwenang menguji Perppu. Sedangkan M. Alim memiliki pandangan dan kesimpulan yang berbeda, dimana menurutnya kewenangan MK hanya sebatas pada pengujian undang-undang terhadap UUD, tidak termasuk Perppu, karena rumusan norma yang memuat kewenangan tersebut (Pasal 24C UUD 1945) sudah jelas menyebutkan kata “undang-undang” dan

²⁵ Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang pengujian Perppu Nomor 4 Tahun 2009 terhadap Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945.

tidak lain daripada itu. Oleh karenanya ia berkesimpulan bahwa MK sesungguhnya tidak berwenang menguji Perppu dan merupakan suatu pelanggaran terhadap UUD itu sendiri apabila MK mengujinya²⁶.

Melalui penelusuran sejarah pengujian Perppu di MK sebagaimana dipaparkan diatas didapati kesimpulan bahwa MK pernah menerima dan menguji permohonan *judicial review* terhadap Perppu. Namun apa yang pernah dilakukan oleh MK tersebut tidak berarti menutup ruang-ruang bagi kajian akademis terhadap persoalan pengujian Perppu oleh MK. Sebab seperti yang dikemukakan oleh Bagir Manan bahwa konstitusi itu dinamis dan berkembang (*living constitution*)²⁷. Oleh karena itulah penulis mencoba mengemukakan gagasan dan perspektif yang berbeda dalam menjawab pertanyaan seputar apakah MK berwenang menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Jawaban dan pilihan perspektif hukum dalam tesis ini semoga bisa menjadi pilihan “jalan tengah” diantara dua perbedaan atau pandangan yang saling berhadapan dalam menilai pengujian Perppu oleh lembaga peradilan (dalam konteks ini Mahkamah Konstitusi).

Berdasarkan Pasal 24C UUD 1945, salah satu diantara empat kewenangan MK ialah menguji undang-undang terhadap UUD. Rumusan Pasal 24C ayat (1) khususnya yang mengatur kewenangan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 sudah jelas dan tegas, bahwa objek dalam pengujian undang-undang terhadap UUD adalah undang-undang.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) merupakan salah satu hak konstitusional yang dimiliki Presiden. Kendati pun hak membuat Perppu

²⁶ Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang pengujian Perppu Nomor 4 Tahun 2009 terhadap Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945.

merupakan salah satu hak konstitusional dan prerogatif Presiden untuk menanggulangi suatu keadaan “kegentingan memaksa”, namun UUD melalui Pasal 22 ayat (2) dan (3) mengatur pula pembatasan dan kontrol terhadap hak tersebut. Singkat kata, dalam satu pasal ini (Pasal 22) di dalamnya telah tercakup prinsip *check and balance* antara Presiden dan DPR. Mekanisme saling mengecek dan mengimbangi tersebut sudah diatur dalam Pasal 22 ayat (2) dan (3). Dimana setiap Perppu yang dikeluarkan Presiden harus dibawa ke DPR untuk ditentukan nasibnya, apakah akan disetujui menjadi undang-undang atau menolaknya (dicabut). Jadi dalam Pasal 22 UUD 1945 tersebut sudah diterangkan secara spesifik dan sistematis mengenai penetapan Perppu dan mekanisme pengujiannya. Jadi meskipun Perppu itu notabene merupakan *noodverordeningsrecht* (hukum darurat) yang sudah lazim diterima oleh negara-negara di dunia ini sebagai prerogatif kepala negara untuk menanggulangi kegentingan yang memaksa, namun UUD 1945 tetap memberikan pengawasan dan pembatasan terhadap hak istimewa tersebut, yaitu melalui keharusan persetujuan DPR terhadap Perppu tersebut pada masa persidangan berikutnya. Artinya, masa berlaku Perppu itu bersifat terbatas, sampai pada persidangan (DPR) berikutnya. Dengan demikian, pengujian terhadap Perppu yang diterbitkan oleh Presiden adalah kewenangan sekaligus kewajiban konstitusional DPR. Jadi mekanisme pengujiannya ialah melalui *legislative review* oleh DPR, bukan melalui *judicial review* oleh MK.

Ditinjau dari penafsiran historis pun jelas bahwa perumus amandemen UUD 1945 berkehendak untuk tidak memasukan Perppu kedalam jangkauan kewenangan *judicial review* MK, karena seandainya perumus amandemen berkehendak memasukan Perppu kedalam jangkauan kewenangan *judicial review* MK, maka melalui perubahan

ketiga, perumus amandemen dapat saja memasukan “Perppu” kedalam rumusan Pasal 24C ayat (1) yang mengatur kewenangan MK. Namun pada kenyataannya perumus amandemen UUD tidak menghendaki hal tersebut dan tetap mempertahankan Pasal 22 apa adanya. Dari segi penafsiran historis dan penelusuran terhadap *original intent* (kehendak asli) perumus amandemen UUD 1945, jelas bahwa kewenangan *judicial review* MK sebagaimana tercantum dalam Pasal 24C ayat (1) tidak dapat menjangkau Pasal 22 UUD 1945. Karena Pasal 22 sudah mengatur mekanisme *review* tersendiri, yaitu melalui *legislative review* (pengujian oleh legislatif).

Demikian juga apabila ditinjau dari penafsiran atau pendekatan sistematis, pengujian Perppu oleh MK akan berpotensi merusak sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang telah terkandung dan dibangun oleh UUD 1945. Betapa tidak, MK dapat menguji dan membatalkan Perppu yang dikeluarkan oleh Presiden, padahal Perppu tersebut merupakan prerogatif yang diberikan konstitusi kepada Presiden untuk selalu bertindak konstitusional melalui perangkat yang telah disediakan oleh UUD, sekalipun negara dalam keadaan kegentingan yang memaksa. Jika bisa diuji dan dibatalkan sembarang waktu oleh MK tanpa memperhatikan ketentuan Pasal 22, lalu apalagi yang tersisa dari seorang Presiden sebagai kepala negara? demikian juga apa arti dari Pasal 22 ayat (2) dan ayat (3) jika kewenangan DPR tersebut dapat “*dianeksasi*” oleh MK? pada tahap inilah penulis merasa terpanggil secara intelektual akademik untuk turut merekonstruksi kewenangan Mahkamah Konstitusi menguji Perppu terhadap UUD 1945 supaya MK selaku *the guardian of the constitution* (pengawal konstitusi) dan *the sole interpreter of the constitution* (penafsir tunggal konstitusi) tidak menerobos apalagi melanggar rambu-

rambu konstitusional yang semestinya harus selalu dan selamanya MK tegakkan.

Pertanyaan fundamental kemudian yang muncul adalah apakah MK tidak boleh atau dilarang keras untuk melakukan pengujian, baik materil maupun formil, Perppu terhadap Undang-Undang Dasar.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa pengujian Perppu dilakukan oleh DPR (*legislative review*) dan menjadi hak sekaligus kewajiban konstitusional DPR untuk menguji Perppu dalam waktu yang telah ditentukan, yaitu pada masa persidangan berikutnya²⁸. Jadi MK tidak boleh menganeksasi atau melangkahi ketentuan konstitusional tersebut sepanjang Perppu itu belum memasuki masa persidangan berikutnya dan belum disidangkan oleh DPR. Jika MK menguji Perppu sementara Perppu itu belum melewati masa berlakunya sebagaimana ditentukan oleh Pasal 22 ayat (2), maka dapat dikatakan MK telah melakukan tindakan *ultra vires*, yaitu suatu tindakan yang melampaui kewenangannya. Hal mana tentu tidak boleh dilakukan oleh MK yang seharusnya merawat dan menjaga UUD 1945. Dengan demikian terhadap pandangan yang menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi sama sekali tidak berwenang apalagi dilarang untuk menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang terhadap UUD, bisa dianggap tidak sepenuhnya benar pandangan tersebut.

Penulis berpendapat bahwa Mahkamah Konstitusi sesungguhnya dapat melakukan pengujian, baik secara materil maupun formil, suatu Perppu manakala Perppu tersebut sudah melewati masa persidangan berikutnya namun belum juga dibawa ke DPR dan belum ditentukan apakah disetujui menjadi UU atau dicabut.

²⁸ Lihat ketentuan Pasal 22 UUD 1945 dan penjelasan otentik Pasal 22 dalam UUD 1945 (sebelum amandemen).

Dalam keadaan yang seperti ini maka *legislative review* sebagaimana yang dipersyaratkan oleh Pasal 22 ayat (2) dan (3) dengan sendirinya telah hapus dan bahkan terlanggar, karena sudah melewati masa persidangan berikutnya sebagaimana yang diharuskan oleh Pasal 22 ayat (2) namun belum juga disidangkan oleh DPR untuk ditentukan nasibnya. Maka pada titik inilah kewenangan MK untuk menguji sebuah Perppu sudah terbuka, karena ketentuan konstitusional untuk mereview Perppu tersebut oleh DPR telah diabaikan. Bahkan pada tahap yang seperti ini, menjadi kewenangan sekaligus tanggung jawab MK (apabila ada permohonan pengujian Perppu) untuk menguji Perppu agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum (*rechtsonzakerheid*) dalam sistem ketatanegaraan kita.

Dalam contoh konkret banyak sekali Perppu yang sudah melewati masa persidangan dimana Perppu itu seharusnya disidangkan oleh DPR namun belum juga disidangkan, sehingga sudah bertahun-tahun diterbitkan tetapi bentuknya masih berupa Perppu. Padahal jika merujuk kepada Pasal 22 UUD 1945, Perppu itu bersifat sementara, sampai ditentukan nasibnya pada persidangan DPR berikutnya, setelah itu harus ditetapkan apakah disetujui menjadi undang-undang atau ditolak dan dicabut. sebagai missal, sejak tahun 2004 sampai dengan tahun 2012 Presiden RI telah mengeluarkan sebanyak 18 (delapan belas) Perppu. Dari jumlah tersebut, hanya 11 Perppu yang sudah diajukan kepada DPR dan ditentukan nasibnya, ada yang disahkan menjadi UU dan ada juga yang dicabut. Sehingga dengan demikian masih ada 7 Perppu lagi yang belum sempat disidangkan dan ditentukan nasibnya oleh DPR sebagaimana yang diharuskan oleh Pasal 22 ayat (2) UUD 1945. Dikaitkan dengan kewenangan Pengujian Perppu oleh MK, maka menurut penulis, ketujuh Perppu

itulah yang secara konstitusional dapat diuji konstitusionalitasnya oleh MK, karena syarat dan ketentuan (*term and conditions*) yang membatasi kewenangan MK untuk mengujinya sebagaimana dipagari oleh ketentuan Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 telah hapus karena hukum. Oleh karenanya, pada waktu itulah Mahkamah Konstitusi baru dapat menguji sebuah Perppu terhadap konstitusi.

Dengan rekonstruksi kewenangan MK seperti yang dikemukakan di atas, maka sesungguhnya diharapkan MK tidak lagi melakukan tindakan *ultra vires*. Dengan pembatasan mengenai kapan MK dapat dan tidak dapat menguji Perppu, diinginkan bahwa MK dalam menjalankan kewenangannya tetap patuh pada rambu-rambu pembatas yang digariskan UUD 1945, namun disisi yang lain MK tetap dapat memastikan konstitusionalitas suatu Perppu manakala keharusan *legislative review* menurut Pasal 22 itu sendiri diabaikan.

C. Penutup

Berdasarkan analisis pembahasan mengenai konseptualisme pengujian Perppu terhadap UUD Negara Republik Indonesia oleh kekuasaan yudikatif, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

- a. bahwa meskipun UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak menyebutkan secara tegas kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji Perppu terhadap Undang-Undang Dasar. Akan tetapi demi tegaknya keadilan berdasarkan kerangka konsep negara hukum (*rechtstaats*) dari bangsa Indonesia berupa perlindungan hak dasar konstitusional warga negara dan terselenggaranya pemerintahan berdasarkan undang-undang (asas legalitas) sesuai doktrin hukum

yang berlaku maka sudah selayaknya Perppu dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi.

- b. bahwa penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang oleh Presiden harus betul-betul memperhatikan sekaligus menjamin terpenuhinya seluruh aspek, unsur, prinsip, dan persyaratan yang telah ditentukan atau disepakati oleh hukum (khususnya hukum dasar negara/konstitusi) sehingga terwujud kepastian hukum dan keadilan hukum serta kemanfaatan hukum yang seluas-luasnya bagi kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Daftar Pustaka

Buku-buku

- Abdul Rasyid Thalib. 2006. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Bandung : Citra Aditya Bakti.
- Bagir Manan. 1999. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta : FH UII Press.
- Jimly Asshiddiqie. 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta : Ichtiar Baru van Hoeve.
- _____. 2005. *Konstitusi dan Konstitualisme*. Jakarta : Konstusi Press.
- _____. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Ni'matul Huda. 2003. *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*. Jakarta: FH UII Press.
- Maria Farida Indrati Soeprapto. 2007. *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan materi Muatan*, Jilid 1. Yogyakarta: Kanisius.
- Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Penyusunan* Jilid 2. Yogyakarta: Kanisius.
- Moh.Mahfud MD. 2010. *Perdebatan Hukum Tatanegara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta : Rajawali Press.
- Jazim Hamidi. 2010. *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*. Bandung: PT Alumni.
- Ismail Suny. 1986. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta: Aksara Baru.
- Sulardi. 2012. *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*. Semarang: Setara Press.

Artikel, Jurnal, Makalah, Karya Ilmiah dan Surat Kabar

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

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.