



DOI: <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i3>

Received: 29 April 2024, Revised: 15 Mei 2024, Publish: 22 Mei 2024

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

## Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat Pada Masa Reses

Farhan Adhitiya Nisfu Ramadhan<sup>1</sup>, Surya Perdana<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Indonesia

Email: [farhanrimo45@gmail.com](mailto:farhanrimo45@gmail.com)

<sup>2</sup>Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Indonesia

Email: [suryaperdana.ginting@gmail.com](mailto:suryaperdana.ginting@gmail.com)

Corresponding Author: [farhanrimo45@gmail.com](mailto:farhanrimo45@gmail.com)

**Abstract:** *This research discusses government regulations in lieu of laws in the people's representative council during the recess. Through a juridical approach, this research explores the constitutional basis, time period and stipulation of government regulations in lieu of law for the people's representative council during the recess. The results of the research show that there is no provision for a time period for enacting government regulations in lieu of laws depending on "matters of urgency".*

**Keyword:** *Recess Period, Juridical, Law.*

**Abstrak:** Penelitian ini membahas tentang peraturan pemerintah pengganti undang-undang di dewan perwakilan rakyat pada masa reses. Melalui pendekatan yuridis, penelitian ini menggali landasan konstitusional, jangka waktu dan penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang bagi dewan perwakilan rakyat pada masa reses. Hasil penelitian menunjukkan tidak adanya ketentuan jangka waktu untuk penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang tergantung pada "hal ihwal kegentingan memaksa".

**Kata Kunci:** Masa Reses, Yuridis, Undang-undang.

### PENDAHULUAN

Hukum memiliki kejenjangan yang berlapis-lapis dalam susunan hierarki. Maksudnya ialah, hukum yang di bawah berlaku dan bersumber berdasar dari hukum yang lebih tinggi, dan hukum yang lebih tinggi juga bersumber dan berdasar dari hukum yang lebih tinggi lagi dan begitu seterusnya sampai berhenti pada hukum tertinggi yang disebut dengan Norma Dasar (*Grundnorm*). Karena itu, hukum yang dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga yang berwenang membentuknya, berdasarkan hukum yang lebih tinggi, sehingga dapat di bentuk hukum yang lebih rendah.

Di dalam sistem norma hukum di negara Republik Indonesia berlaku juga hal yang sama yaitu norma hukum yang berlaku juga hal yang sama yaitu norma hukum yang

beralku berada dalam suatu sistem yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi berlaku bersumber dan berdasar pada norma dasar negara Republik Indonesia yakni Pancasila.

Perppu merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam sistem norma hukum negara Republik Indonesia. Perppu dikonsepsikan sebagai peraturan yang dari segi sisinya seharusnya di tetapkan dalam bentuk undang-undang, tetapi karena keadaan kegentingan memaksa diterapkan dalam bentuk peraturan pemerintah. Perpu memiliki materi muatan seperti undang-undang. Yang membedakannya ialah proses pembentukannya. Perppu di buat dan ditetapkan oleh presiden dalam keadaan kegentingan yang memaksa, sedangkan Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan Presiden.

Dalam praktik ketatanegaraan selama ini, berbagai perppu yang pernah di keluarkan presiden menunjukkan adanya kecendrungan penafsiran “kegentingan yang memaksa” sebagai keadaan mendesak yang di atur dengan peraturan setingkat Undang-Undang. Masalah-masalah penafsiran tersebut memang potensial terjadi diantara lembaga-lembaga negara, khususnya yang memegang kekuasaan eksekutif dan yudikatif.

Permasalahan dalam penulisan ini ialah bagaiman penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-undang di dewan perwakilan rakyat pada masa reses. Yang terdapat pada peraturan dewan perwakilan rakyat dewan perwakilan rakyat Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2020 Pasal 53 ayat 3 “ Apabila dalam Masa Reses ada masalah menyangkut wewenang dan tugas Dewan Perwakilan Rakyat yang dianggap mendasar dan perlu segera diambil keputusan, pimpinan DPR secepatnya memanggil Badan Musyawarah untuk mengadakan rapat setelah mengadakan konsultasi dengan pimpinan Fraksi”.

## **METODE**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, atau dapat disebut dengan penelitian kepustakaan. Dalam penelitian normatif ini hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perUndang-Undang (*law in books*) atau juga hukum di konsepkan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas. Nilai dan norma merupakan keyakinan dan pandangan yang dianut oleh seseorang atau sekelompok orang yang di dalam sebuah organisasi atau negara. Dalam penelitian hukum normatif ini penulis melakukan penelitian terhadap sinkronisasi hukum yang bertitik tolak dari hukum yang ada, dengan cara mengadakan identifikasi terlebih dahulu terhadap kaidah-kaidah hukum yang telah dirumuskan dalam perUndang-Undang tertentu.

Adapun latar penelitian yang penulis lakukan yaitu di perpustakaan dan tempat yang memungkinkan untuk mendapatkan literatur yang berhubungan dengan peneliti penulis. Dalam penelitian kualitatif menjadikan peneliti sebagai instrumen kunci atau utama. Sebagai instrumen kunci penulis melakukan pengumpulan data dan analisis data. Dalam melakukan penelitian ini penulis mengumpulkan bahan dari perpustakaan terkait dengan masalah yang penulis teliti.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Landasan Konstitusional Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang**

Ketentuan pasal 22 UUD 1945 merupakan dasar Presiden untuk membuat peraturan perundang-undangan (*extraordinary rules*), atau lazim disebut Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), dan bukan sebagai dasar untuk melakukan tindakan darurat (*extraordinary measures*). Dalam praktikk yang berlaku, “hal ikhwal kegentingan yang memaksa” tidak sekedar diartikan sebagai adanya bahaya, ancaman, atau berbagai kegentingan lain yang langsung berkenaan dengan negara atau rakyat banyak.

Bagir Manan memberikan kriteria bahwa unsur “kegentingan yang memaksa” sebagaimana dimaksud Pasal 22 UUD 1945 harus menunjukkan dua ciri umum, yaitu: pertama, ada krisis (crisis). Suatu keadaan krisis apabila terdapat suatu gangguan yang menimbulkan kegentingan dan bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbance*). Kedua, kemedesakan (*emergency*). Kemendesakan emergency ini dapat terjadi apabila berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan atau pengaturan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu.

Kebutuhan yang masuk akal untuk bertindak timbul akibat tentutan keadaan. Keadaan yang dimaksud, dikaitkan pengertiannya dengan keadaan krisis, yaitu keadaan yang menimbulkan gangguan dan bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbance*). Jika terdapat suatu keadaan krisis pasti menimbulkan kebutuhan untuk bertindak. Namun tidak setiap ada krisis selalu harus direspon dengan penertiban Perpu, hal ini tentunya sangat tergantung kepada kebutuhan konkret kasus demi kasus. Jika keadaan yang dihadapi memang dapat diatasi dengan menerapkan ketentuan Undang-Undang yang ada, Perpu tidak diperlukan. Meskipun tindakan yang diperlukan itu bersifat mengubah ketentuan Undang-Undang, sementara masih tersedia waktu yang cukup untuk pembahasan dengan DPR, Presiden tidak perlu menerapkan hak konstitusionalnya untuk mengeluarkan Perpu.

Presiden dalam menetapkan Perpu diperlukan apabila:

1. Adanya keadaan yaitu kebutahn mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang.
2. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai.
3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 menyatakan: “ bahwa hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Dari rumusan kalimat tersebut jelas bahwa peraturan pemerintah yang dimaksud pada pasal ini adalah sebagai pengganti Undang-Undang, yang artinya seharusnya materi tersebut diatur dalam wadah Undang-Undang tetapi karena kegentingan yang memaksa , UUD 1945 memberikan hak kepada Presiden untuk menetapkan Perpu dan tidak memberikan hak kepada DPR untuk membuat peraturan sebagai pengganti Undang-Undang.

Apabila pembuatan peraturan di serahkan kepada DPR makan proses di DPR sebagai lembaga perwakilan, pengambilan putusnya ada di tangan anggota, yang artinya untuk memutuskan sesuatu hal yang harus memalui rapat-rapat DPR sehingga kalau harus menunggu keputusan DPR keputusan hukum secara cepat mungkin tidak dapat terpenuhi.

### **Jangka waktu penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang**

Di Indonesia, perihal keadaan bahaya dan hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagai dasar dari tindakan pemerintahan untuk membentuk Perpu dalam rangka penyelamatan kepentingan bangsa dan negara, dapat di temukan landasan hukumnya dalam pasal 12 dan pasal 22 UUD 1945, pasal 12 menegaskan bahwa “ presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”. Pasal 22 menegaskan bahwa “ dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa presiden menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang”.

Bedasarkan ketentuan tersebut, maka dapat diketahui adanya 2 (dua) kategori dari adanya keadaan yang tidak biasanya (luar biasa) dari negara atau keadaan darurat negara (state of emergency) yakni pertama, keadaan bahaya, dan kedua, hal ihwal kegentingan yang memaksa. Kedua kategori tersebut mempunyai makna yang sama sebagai keadaan darurat negara, namun mempunyai perbedaan pada penekanannya yakni istilah keadaan bahaya

lebih menekankan pada strukturnya sedangkan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa lebih menekankan pada isinya (faktor interna).

Hal pembentukan perpu dengan tujuan untuk kepentingan presiden dan kroninya atau hanya untuk kepentingan segelintir golongan saja memang bisa terjadi. Dalam ketentuan UUD 1945 perihal keadaan bahaya dan hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagai suatu keadaan darurat negara (state of emergency) tidak ditemukan landasan hukumnya yang tepat. Lebih lanjut dikatakan bahwa secara konstitusional berkenaan hak presiden untuk memberlakukan keadaan darurat sebagaimana diatur dalam pasal 12 dan pasal 22 UUD 1945.

Presiden selaku kepala negara maupun selaku kepala pemerintahan mempunyai kewenangan konstitusional dalam menetapkan Perppu untuk mengatur hal-hal yang diperlukan dalam rangka penyelamatan bangsa dan negara. Materi atau isi yang dimuat dalam perpu tentunya tergantung pada kebutuhan nyata yang dihadapi negara. Bahkan ketentuan-ketentuan tertentu yang menyangkut perlindungan hak asasi manusia yang dijamin dalam UUDNRI 1945 tersebut dapat saja ditentukan lain dalam perppu sepanjang hal itu dimaksudkan untuk mengatasi keadaan darurat negara guna melindungi kepentingan bangsa dan negara. Tentu saja perppu tetap terbuka dan tunduk ada pengujian oleh pengadilan sehingga konstitusional baik secara materiil maupun formil tetap dapat dipertanggung jawabkan secara hukum.

### **Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang di DPR pada Masa Reses 2024**

Pertama, Perpu harus diajukan dalam persidangan DPR berikutnya diartikan bahwa apabila Perpu dikeluarkan presiden pada masa sidang pertama DPR, maka presiden harus mengajukan perpu tersebut pada sidang kedua DPR. Mengingat keberlakuan perpu ini hanya bersifat sementara, yaitu maksimal harus diajukan pada persidangan DPR yang berikutnya dan jika perpu tidak mendapat persetujuan DPR, maka perpu harus dicabut oleh presiden.

Kedua, Perpu yang diajukan pada persidangan DPR, yang harus dinilai pertama-tama oleh DPR yaitu dasar kewenangan presiden menetapkan perpu, apakah sudah memenuhi persyaratan adanya ihwal hal kegentingan yang memaksa sebagaimana yang dimaksud menurut pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Setelah itu barulah DPR memeriksa perpu tersebut baik dasar yuridis, sosiologis, maupun filosofinya. Demikian pula, penetapan perpu harus sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Ketiga, Perpu yang dapat dikeluarkan presiden adalah perpu yang ditetapkan pada saat DPR sedang tidak bersidang atau reses. Hal ini penting untuk menjaga bahwa perpu tersebut tetap dalam pengawasan DPR, baik pada saat penetapan maupun pelaksanaannya.

Keempat, Perpu harus memuat pengaturan di bidang penyelenggaraan pemerintahan atau administrasi negara dalam rangka melancarkan dan menyelesaikan persoalan pemerintahan. Dalam hal perpu yang memuat ketentuan ketatanegaraan, hak asasi manusia atau ketentuan pidana maka seharusnya perpu yang demikian ditolak oleh DPR.

Kelima, Ketika perpu ditolak mendapat persetujuan DPR atau ditolak DPR, maka pada saat itu pula perpu dapat dinyatakan batal demi hukum. Perihal ini harus tegas, untuk menghindari bahwa perpu yang tidak mendapat persetujuan tersebut ternyata belum dicabut presiden dan masih diberlakukan. Hal yang memungkinkan untuk menuangkan ketentuan tersebut adalah bentuk undang-undang.

### **KESIMPULAN**

Dewan Perwakilan Rakyat memiliki wewenang untuk meninjau dan memberikan persetujuan atau penolakan (legislative review) terhadap Peraturan Pengganti Undang-Undang (perppu) yang dikeluarkan oleh presiden. Mekanisme perppu di dalam Dewan Perwakilan Rakyat dijelaskan dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1

Tahun 2020 tentang Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat tentang Tata Tertib. Apabila dalam Masa Reses ada masalah yang menyangkut wewenang dan tugas DPR yang dianggap mendasar dan perlu segera mengambil keputusan, Pimpinan DPR secepatnya memanggil Badan Musyawarah untuk mengadakan rapat setelah mengadakan konsultasi dengan pimpinan Fraksi.

Penetapan perppu memerlukan jangka waktu yang tidak maksimal tergantung pada “hal ihwal kegentingan yang memaksa” yang menjadi dasar diterbitkannya perppu. Jika DPR menyetujui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, maka perpu tersebut menjadi undang-undang. Sebaliknya, jika ditolak, maka perpu harus dicabut dan dianggap tidak berlaku.

## **REFERENSI**

- Ali,Z. 2019. Metode Penelitian Hukum. Jakarta:Sinar Grafika
- Ashiddiqie, J. 2007. Hukum Tata Negara Darurat. Jakarta:Raja Grafindo
- Ashiddiqie, J. 2012. Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi. Jakarta:Sinar Grafika
- Bagir, M. 2003. Teori dan Politik Konstitusi. Yogyakarta: FH UII Press
- Crisdianto, E. 2015. Dasar Konstitusional Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dan Batasan Pengaturannya. Jurnal Hukum Jatiswara. Volume 30 Nomor 2 halaman 229-248
- Ekatjahjana, W.2008. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dasar-dasar dan Teknik Penyusunannya. Bandung:Citra Aditya Bakt.
- Ibrahim, M. K. 1980. Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia. Jakarta: Pusat studi HTN UI dan Sinar Bakti
- Kansil, C. 2007. Memahami Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jakarta:Pradnya Paramita, h.31.
- Nasution, B, J. 2016. Metode Penelitian Hukum. Manjar Maju
- Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib. Pasal 53 tentang Rapat dan Pengambilan Keputusan
- Sueharto, S. 2006. Kekuasaan Presiden RI dalam Periode Berlakunya UUD 1945. Yogyakarta :Graham Ilmu