

**LEGISLATIVE REVIEW DEWAN PERWAKILAN  
RAKYAT TERHADAP PERATURAN PEMERINTAH  
PENGANTI UNDANG-UNDANG<sup>1</sup>  
Oleh: Erlangga Hamid Putra Zakaria<sup>2</sup>**

**ABSTRAK**

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana kewenangan *legislative review* Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan bagaimana proses *legislative review* Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, disimpulkan: 1. Dewan Perwakilan Rakyat memiliki kewenangan untuk mengkaji dan memberikan persetujuan ataupun penolakan (*legislative review*) terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (perpu) yang dikeluarkan oleh Presiden berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat 2 dan ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sebelum diadakannya amandemen Undang-Undang Dasar 1945, kewenangan tersebut termaktub di dalam ketentuan Pasal 140 Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 (Konstitusi RIS 1949) dan Pasal 97 Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950) dengan penyebutan yang berbeda terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (perpu) sebagai Undang-Undang Darurat (UU darurat). 2. Proses pembahasan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang melalui tahapan yang sama dengan pembahasan rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden, yakni melalui dua tingkat pembicaraan antara lain; pembicaraan tingkat I (mencakup rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran, atau rapat panitia khusus) dan pembicaraan tingkat II (pengambilan keputusan dalam rapat Paripurna). Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang disetujui oleh DPR maka akan menjadi undang-undang dan sebaliknya

jika ditolak maka perpu tersebut harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

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

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang**

Reformasi di bidang hukum melalui perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) mendorong terbentuknya suatu struktur ketatanegaraan yang demokratis. Hasil dari perubahan tersebut yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) sebagai landasan hukum tertinggi (*the supreme law of the land*) sekaligus merupakan landasan utama dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia menjadikan struktur lembaga negara berada pada posisi yang setara dan saling melakukan kontrol (*check and balances*), guna terwujudnya supremasi hukum dan keadilan serta jaminan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia.<sup>3</sup>

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 selain terkait dengan struktur kelembagaan negara menjadi lebih demokratis, juga mempertegas prinsip negara hukum (*rechstaat*). Hal ini tertuang dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “negara Indonesia adalah negara hukum”. Negara hukum yang dimaksud adalah negara yang menempatkan kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka, menghormati hak asasi manusia dan setiap kebijakan serta tindakan pemerintah harus berdasarkan atas ketentuan hukum (*due process of law*).<sup>4</sup>

Pada hakikatnya perpu merupakan peraturan perundang-undangan khusus yang latar belakang pembentukannya hingga pengujiannya mempunyai mekanisme perlakuan khusus (*extra ordinary order*). Dalam hal pengujian, Lutfil Anshori sependapat bahwa pengujian perpu ada pada DPR (dalam arti *legislative review*). Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (perpu) bukanlah

<sup>1</sup> Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing: Prof. Dr. Donald A. Rumokoy, SH, MH; Roosje M.S. Sarapun SH, MH

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 15071101118

<sup>3</sup> Khairul Umam. 2016. *Teori dan Metode Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*. Thafa Media. Yogyakarta, Hlm. 1.

<sup>4</sup> *Ibid.* Hlm. 1-2.

undang-undang selagi bernama perpu maka pengujiannya tidak dapat disamakan dengan undang-undang, kecuali jika perpu tersebut telah disidangkan oleh DPR dan mendapat persetujuan sebagai undang-undang.<sup>5</sup>

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, maka perpu merupakan bentuk peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden tanpa disetujui oleh DPR. Hak subjektif Presiden untuk menetapkan perpu itu hanya dapat dilakukan dalam keadaan kegentingan yang memaksa. Dalam keadaan kembali normal maka perpu harus disidangkan kembali oleh DPR dengan kemungkinan disetujui menjadi undang-undang dan kalau tidak maka harus dicabut.<sup>6</sup> Di sinilah menurut Mahfud MD letak imbalan bagi "keadaan genting" itu, artinya karena perpu berisi undang-undang tapi dibuat dalam keadaan genting maka DPR harus memberikan penilaian, pertimbangan, atau melakukan pengujian politik (*political review/legislative review*) terlebih dahulu, apakah akan disetujui menjadi undang-undang atau tidak.<sup>7</sup>

Berdasarkan latar belakang tersebut maka penulis terdorong untuk membahas topik "Legislative Review Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang" dalam bentuk tulisan skripsi ini.

## B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah kewenangan *legislative review* Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang?
2. Bagaimanakah proses *legislative review* Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang?

## C. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian *Yuridis Normatif*. Menurut H. Ishaq mendefinisikan penelitian hukum normatif pada hakikatnya

mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang.<sup>8</sup> Sedangkan menurut Soerjono Soekanto pendekatan yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.<sup>9</sup>

## PEMBAHASAN

### A. Kewenangan *Legislative Review* Dewan Perwakilan Rakyat Terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Sebelum diadakannya perubahan terhadap UUD 1945, ada beberapa isu penting yang menjadi kritikan oleh para ahli yang salah satunya adalah tentang struktur kelembagaan negara yang terdapat dalam konstitusi memberikan kedudukan yang sangat besar terhadap pihak eksekutif (*executive heavy*) tanpa disertai oleh prinsip *check and balances* yang memadai. Dengan pengaturan demikian, dalam praktik penerapannya sangat menguntungkan terhadap siapa saja yang menduduki jabatan sebagai Presiden untuk mengkonsentrasikan kekuasaan di satu tangan. Perubahan terhadap Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang mengalihkan kewenangan membentuk undang-undang yang dahulunya di tangan Presiden kemudian beralih ke DPR, menggambarkan telah terjadinya pergeseran terhadap kekuasaan membentuk undang-undang. Otomatis sejak saat itu segala kewenangan Presiden untuk mengatur, membuat regulasi, mengadakan regulasi, mengadakan legislasi, harus didasarkan atas kewenangan pokok yang sekarang sudah dialihkan ke DPR. Hal ini mencerminkan perubahan konstitusi yang lebih demokratis.<sup>10</sup>

Dalam hirarki peraturan perundang-undangan perpu memiliki derajat yang sama

<sup>8</sup>H. Ishaq. 2017. *Metode Penelitian Hukum & Penulisan Skripsi, Tesis dan Disertasi*. Alfabeta. Bandung. Hlm. 66.

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto & Sri Mamudji. 2001. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Rajawali Pers. Jakarta. Hlm. 13-14.

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie. 2012. *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Sinar Grafika. Jakarta. Hlm. 59-60.

<sup>5</sup> *Ibid.* Hlm. 149.

<sup>6</sup> Sirajuddin, dkk. 2016. *Legislative Drafting : Pelembagaan Metode Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Setara Press. Malang. Hlm. 74.

<sup>7</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-IV/2009. Hlm. 28.

dengan undang-undang baik dari segi kedudukan maupun dari materi muatan yang diatur. Akan tetapi, perpu seringkali dikatakan tidak sama dengan undang-undang, oleh karena masih berupa peraturan pemerintah yang belum dikaji dan disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Sifat keberlakuannya juga terbatas oleh waktu persetujuan dari DPR yaitu pada persidangan berikut.<sup>11</sup> Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 22 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi: *“peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikut”*.

Seperti dimaklumi, suatu rancangan undang-undang untuk dapat menjadi undang-undang harus mendapat persetujuan DPR. Oleh karena adanya keadaan memaksa, persetujuan DPR hanya dapat diberikan setelah perpu diberlakukan. Jika perpu tersebut disetujui maka berubah bentuk menjadi undang-undang dan menggantikan kedudukan undang-undang yang karena keadaan tertentu belum dapat dibentuk sementara kebutuhan akan aturan tersebut sangat mendesak.<sup>12</sup>

Menurut Mahfud MD, penilaian untuk memberi persetujuan atau tidak atas perpu 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.<sup>13</sup>

Ketentuan Pasal 22 ayat (2) tersebut juga menentukan bahwa segera setelah perpu ditetapkan oleh Presiden, maka harus secepatnya disampaikan kepada DPR untuk dibicarakan guna mendapat persetujuannya, melalui tata cara yang ditentukan dalam peraturan tata tertib DPR. Dewan Perwakilan Rakyat harus konsekuen, yaitu membicarakan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-

Undang tersebut pada kesempatan pertama dalam masa sidang berikutnya setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut di tetapkan. Ketentuan ini hendaklah ditepati agar tidak menimbulkan akibat yang berlarut-larut apabila Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tidak mendapatkan persetujuan DPR, dan harus dicabut.<sup>14</sup>

Jika Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (perpu) ditolak oleh DPR menurut ketentuan Pasal 22 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi : *“jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah tersebut harus dicabut”*. Berdasarkan ketentuan ini perpu yang di tolak maka harus dicabut. Hal ini berbeda dengan bunyi pasal 140 ayat (2) Konstitusi RIS 1949 yang kemudian diadopsi menjadi bunyi pasal 97 ayat (2) UUDS 1950 yang menyatakan: *“Jika suatu peraturan yang dimaksud akan berlaku, waktu dirundingkan sesuai dengan ketentuan-ketentuan bagian ini, ditolak oleh DPR, maka peraturan itu tidak berlaku lagi karena hukum”*. Menurut Jimly Asshiddiqie, ketentuan pasal 22 ayat 3 tersebut seharusnya diubah dan dipertegas bahwa perpu hanya dapat berlaku selama 1 tahun, dan selama 1 tahun tersebut harus mendapat persetujuan dari DPR. Setelah UU darurat (perpu) ditetapkan, maka secepatnya harus disampaikan kepada DPR untuk kemudian di kaji apakah UU darurat tersebut layak untuk menjadi sebuah norma hukum yang mengikat ataupun ditolak. Jika dalam waktu perundingan dan pengkajian UU darurat ini ditolak oleh DPR, maka seketika itu juga kekuatan mengikat sebagai norma hukum tidak berlaku lagi. Maka perpu tersebut harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi demi hukum sebagaimana diatur dalam pasal 140 ayat (2) Konstitusi RIS dan Pasal 97 UUDS 1950.<sup>15</sup>

#### **B. Proses Legislative Review Dewan Perwakilan Rakyat Terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)**

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (perpu) mempunyai hirarki, fungsi dan materi muatan yang sama dengan undang-

<sup>11</sup> Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan 1... Op. Cit.* Hlm. 193

<sup>12</sup> Rosjidi Ranggawidjaja. *Op. Cit.* Hlm. 78.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Soehino. *Op. Cit.* Hlm. 26.

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi dan Konstitusionalisme... Loc. Cit.*

undang, hanya di dalam proses pembentukannya berbeda dengan undang-undang. Selama ini undang-undang selalu di bentuk 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.<sup>16</sup>

Proses penyusunan dan penetapan perpu dapat dilihat dalam ketentuan Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Tahapan pembentukan perpu adalah sebagai berikut:

Pasal 57

Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Pasal 58

- (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 nonkementerian dan/atau pimpinan lembaga terkait.

Pasal 59

Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang telah selesai disusun disampaikan oleh menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 ayat (1) kepada Presiden untuk ditetapkan.

Pasal 60

Pemrakarsa menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menjadi Undang-Undang setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan oleh Presiden.

Pasal 61

- (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.
- (2) Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi yang mengatur segala akibat hukum dari pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- (3) Dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti 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) disampaikan kepada Menteri untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi.
- (5) Menteri menyampaikan kepada Pemrakarsa hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi untuk disampaikan kepada Presiden.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (perpu) yang telah melalui proses penyusunan dan penetapan sesuai mekanisme pengaturan seperti tersebut di atas, mulai berlaku sebagai norma hukum. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang melahirkan norma hukum dan sebagai norma hukum baru akan dapat menimbulkan: a) status

<sup>16</sup> Maria Farida Indrati. 2007. *Ilmu Perundang-undangan 2 : Proses dan Teknik Pembentukannya*. Kanisius. Yogyakarta. Hlm. 80-81.

hukum baru, (b) hubungan hukum baru, dan (c) akibat hukum baru. Norma hukum tersebut lahir sejak perpu tersebut disahkan dan kekuatan mengikatnya sama dengan undang-undang. Nasib dari norma hukum tersebut tergantung kepada persetujuan DPR untuk menerima atau menolak norma hukum perpu.<sup>17</sup>

Dalam sidang pertama Dewan Perwakilan Rakyat setelah perpu tersebut diundangkan, perpu tersebut akan dikirimkan sebagai suatu rancangan undang-undang (RUU) kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat dengan suatu Surat Presiden.<sup>18</sup> Menurut ketentuan dalam Pasal 52 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka proses penyusunan dan pembahasan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilakukan dengan mekanisme sebagai berikut:

Pasal 52

- (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut.
- (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) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang.
- (5) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut

harus dicabut dan harus 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).

Rancangan undang-undang tentang penetapan perpu tersebut kemudian dibahas dengan mekanisme pembahasan yang sama dengan rancangan undang-undang yang berasal dari pemerintah.<sup>19</sup> Pembahasan rancangan undang-undang tersebut dilakukan dengan mekanisme yang sesuai dengan ketentuan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 yakni 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;
  - c. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;
  - d. pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Pasal 50 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011

<sup>19</sup> Pasal 71 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011

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) tentang persetujuan perpu menjadi undang-undang yang berlangsung antara DPR bersama Presiden berdasarkan Tata Tertib DPR<sup>20</sup> berlangsung dalam dua tingkat pembicaraan sesuai dengan amanat pasal-pasal diatas, yakni pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat badan legislasi (baleg), ataupun panitia khusus (pansus). Sedangkan pembahasan tingkat II dalam rapat paripurna DPR. Pembicaraan tingkat I dilakukan urutan sebagai berikut:<sup>21</sup>

- a. Pembahasan tingkat I biasanya diawali dengan menyepakati jadwal pembahasan antara DPR dengan Pemerintah. Dan juga disepakati pula bahan-bahan yang digunakan dalam proses pembahasan;
- b. Setelah terjadi kesepakatan tentang jadwal dan bahan yang digunakan dalam proses pembahasan, maka setiap fraksi-fraksi di DPR diberikan kesempatan memberikan pandangan terhadap draft RUU serta proses yang akan digunakan dalam pembahasan RUU;
- c. Pandangan fraksi-fraksi dan DPD jika RUU dalam lingkup wewenang DPD. Hal ini terlebih khusus terhadap RUU yang berasal dari Presiden seperti RUU tentang persetujuan perpu menjadi undang-undang.
- d. Tanggapan Presiden atas pandangan fraksi atau tanggapan pimpinan alat kelengkapan DPR atas pandangan Presiden. Biasanya jawaban yang disampaikan tidak final. Hal-hal yang masih belum mendapat tanggapan akan dibicarakan lebih lanjut dalam tingkat panitia kerja (panja).

e. Pembahasan RUU oleh DPR dan Presiden berdasarkan daftar inventaris masalah (DIM).

Dalam pembicaraan tingkat I dapat juga dilakukan: (a) rapat dengar pendapat umum (RDPU); (b) mengundang pimpinan lembaga negara atau pimpinan lembaga lain yang terkait dengan materi RUU; (c) diadakan rapat intern. Setelah RDPU, anggota DPR akan menyusun dan kemudian membahas DIM untuk selanjutnya di bahas dalam tingkatan pembahasan panja. Komisi kemudian akan menyelenggarakan lagi sidang komisi dengan agenda utama adalah laporan hasil kerja dan pandangan fraksi-fraksi terhadap hasil kerja panja. Apabila dalam pandangan fraksi masih ada yang belum disetujui, maka biasanya akan diserahkan kembali ke panja untuk diselesaikan hingga waktu yang ditentukan, dan jika belum selesai juga maka hal-hal yang belum disepakati akan dibawa pada pembicaraan tingkat II dalam sidang paripurna untuk diambil keputusan.<sup>22</sup>

Setelah komisi, baleg, panitia anggaran atau panitia khusus yang ditunjuk selesai melakukan pembicaraan tingkat I dengan menteri yang mewakili Presiden maka tahapan berikutnya dalam pembahasan RUU persetujuan perpu menjadi undang-undang adalah pembicaraan tingkat II. Pembicaraan tingkat II dilakukan dengan didahului penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD (jika terkait kewenangan DPD), dan hasil pembicaraan tingkat I. Setelah itu dilanjutkan dengan pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna DPR, lalu pembacaan pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya.<sup>23</sup>

Pada tahapan pembicaraan tingkat II rancangan undang-undang tentang penetapan perpu menjadi undang-undang kemudian diambil persetujuan. Rapat paripurna DPR akan memutuskan menolak atau menyetujui perpu tersebut untuk menjadi undang-undang. Persetujuan diambil dengan mengutamakan musyawarah mufakat dan apabila tidak mencapai kata sepakat maka akan melalui mekanisme pengambilan keputusan dengan

<sup>20</sup> Pasal 131 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.

<sup>21</sup> Sirajudin, dkk. *Op. Cit.* Hlm. 156-157.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Pasal 152 ayat (1) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib

suara terbanyak.<sup>24</sup> Selama proses pembahasan rancangan undang-undang tentang penetapan perpu menjadi undang-undang diadakan di Dewan Perwakilan Rakyat, maka perpu tersebut dinyatakan tetap mempunyai daya laku dan tetap mengikat umum sebagai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, sampai suatu saat ia dinyatakan ditolak atau disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat menjadi suatu undang-undang. Apabila rancangan undang-undang yang berasal dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka akan menjadi Undang-Undang; sedangkan apabila ditolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.<sup>25</sup>

Sesuai dengan ketentuan Pasal 52 UU No. 12 Tahun 2011, dalam hal perpu yang tidak mendapat persetujuan DPR harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku, maka Presiden atau DPR mengajukan rancangan undang-undang tentang pencabutan perpu tersebut. Rancangan undang-undang tentang pencabutan perpu mengatur segala akibat hukum dari pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Rancangan undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang ditetapkan menjadi undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dalam rapat paripurna yang sama sebagaimana rapat paripurna untuk mendapat persetujuan DPR.<sup>26</sup>

Salah satu contoh perpu yang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini kemudian dicabut dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2010 yang dalam konsiderannya menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah

Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tersebut tidak mendapat persetujuan dalam Rapat Paripurna DPR tanggal 4 Maret 2010. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi serta menyatakan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pimpinan sementara KPK sampai tanggal 4 Maret 2010 tetap sah dan mengikat.<sup>27</sup>

Pembahasan rancangan undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dilaksanakan melalui mekanisme khusus yang dikecualikan dari mekanisme pembahasan rancangan undang-undang. Ketentuan mengenai mekanisme khusus tersebut dilaksanakan dengan tata cara sebagai berikut:<sup>28</sup>

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

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Dewan Perwakilan Rakyat memiliki kewenangan untuk mengkaji dan memberikan persetujuan ataupun penolakan (*legislative review*) terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (perpu) yang

<sup>24</sup> Pasal 152 ayat (2) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib

<sup>25</sup> Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan 2... Op. Cit.* Hlm. 85.

<sup>26</sup> Pasal 52 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> Pasal 71 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011

dikeluarkan oleh Presiden berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat 2 dan ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sebelum diadakannya amandemen Undang-Undang Dasar 1945, kewenangan tersebut termaktub di dalam ketentuan Pasal 140 Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 (Konstitusi RIS 1949) dan Pasal 97 Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950) dengan penyebutan yang berbeda terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (perpu) sebagai Undang-Undang Darurat (UU darurat)

2. Mekanisme *legislative review* bersumber dari ketentuan Pasal 22 ayat 2 dan ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang kemudian diatur lebih lanjut di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan jo Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib. Proses pembahasan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang melalui tahapan yang sama dengan pembahasan rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden, yakni melalui dua tingkat pembicaraan antara lain; pembicaraan tingkat I (mencakup rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran, atau rapat panitia khusus) dan pembicaraan tingkat II (pengambilan keputusan dalam rapat Paripurna). Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang disetujui oleh DPR maka akan menjadi undang-undang dan sebaliknya jika ditolak maka perpu tersebut harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

## B. Saran

1. Ketentuan tentang status hukum dan masa waktu keberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

harus dipertegas melalui perubahan terhadap Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 bahwa perpu hanya dapat berlaku selama 1 tahun, dan selama 1 tahun itu harus di bahas untuk disetujui menjadi undang-undang atau ditolak. Jika ditolak maka seketika itu juga kekuatan mengikat perpu sebagai sebuah norma hukum tidak berlaku lagi, sehingga perpu tersebut harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi demi hukum sebagaimana mencontoh rumusan ketentuan dalam Pasal 140 Konsituti RIS 1949 dan Pasal 97 UUDS 1950.

2. Penulis menyarankan kepada DPR untuk menjadikan proses kajian legislatif (*legislative review*) terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dijadikan prioritas dalam proses legislasi di DPR, di karenakan sifat “kegentingan memaksa atau darurat” dari perpu yang dibutuhkan penegasan konstitusional tentang konsistensi keberadaannya.

## Daftar Pustaka

- Anshori, Lutfil. 2018. *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Malang: Setara Press.
- Asshiddiqie, Jimly. 2015. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pers.
- \_\_\_\_\_. 2014. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- \_\_\_\_\_. 2012. *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Astomo, Putera. 2018. *Ilmu Perundang-Undangan : Teori dan Praktik Di Indonesia*. Depok: RajaGrafindo Persada.
- Bako, Ronny Sautma Hotma. 1999. *Pengantar Pembentukan Undang-Undang Republik Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Deliarnoor, Nandang Alamsah, dkk. 2017. *Teori & Praktek Kewenangan*. Yogyakarta: Pandiva Buku.
- Hadjon, Philipus M. 2002. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.



- HR, Ridwan. 2014. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Indra, Mexasai. 2011. *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Refika Aditama.
- Indroharto. 1993. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta.
- Indrati, Maria Farida. 2007. *Ilmu Perundang-undangan 1 : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Lailam, Tanto. 2017. *Teori Dan Hukum Perundang-Undangan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Marbun, SF. 2011. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2017. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana.
- Ranggawidjaja, Rosjidi. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*. Bandung: Mandar Maju.
- Redi, Ahmad. 2018. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sirajuddin, dkk. 2016. *Legislative Drafting : Pelembagaan Metode Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Malang: Setara Press.
- Soekanto, Soerjono, dkk. 2001. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Soemantri, Sri. 1997. *Hak Uji Material Di Indonesia*. Bandung: ALUMNI.
- Soehino. 1996. *Hukum Tata Negara: Teknik Perundang-Undangan*. Yogyakarta: Liberty.
- Tutik, Titik Triwulan. 2010. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Prenamedia Group.
- Umam, Khairul. 2016. *Teori dan Metode Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*. Yogyakarta: Thafa Media
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 tentang Pengujian PERPU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi terhadap UUD NRI Tahun 1945
- Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
- Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.
- 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.

**Sumber lain**

[www.Hukum.unsrat.ac.id/uu/uu\\_1\\_1961.htm](http://www.Hukum.unsrat.ac.id/uu/uu_1_1961.htm).

**Peraturan Perundang-Undangan**

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.  
Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949.  
Undang-Undang Dasar Sementara 1950.