

Disparitas Kewenangan Legislasi Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat

Muh. Alfian Fallahiyan

Universitas Mataram, Indonesia

 alfian@unram.ac.id

Abstrak

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (perpu) merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan. Perpu adalah produk hukum pemerintah, seperti dinyatakan dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa Presiden memiliki kewenangan dalam keadaan mendesak untuk keadaan kegentingan yang memaksa mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Berbeda dengan pemerintah yang memiliki kewenangan membentuk perpu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) hanya bisa melakukan legislasi melalui hak inisiatif yang dijamin oleh undang-undang yang juga hak yang sama dimiliki oleh Presiden. Kewenangan luar biasa yang diberikan pada Presiden dalam menerbitkan perpu menimbulkan disparitas kewenangan legislasi, sekaligus bertentangan dengan asas demokrasi yang salah satu wujudnya keterlibatan rakyat dalam pembentukan perundang-undangan, terlebih setelah dibukukannya Perpu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja yang sekan dijadikan sebagai jalan pintas untuk memberlakukan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang sebelumnya telah dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh Mahkamah Konstitusi. Disparitas kewenangan Presiden dengan DPR inilah yang menjadi fokus kajian penelitian ini. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan. Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan mengidentifikasi aturan hukum, mengkaji bahan pustaka, dan bahan hukum lainnya yang relevan dengan fokus kajian. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa adanya kewenangan absolut Presiden dalam membentuk perpu menyebabkan terjadinya disparitas kewenangan legislasi, dengan demikian maka sudah seharusnya dilakukan penyesuaian, dengan memberikan ruang bagi DPR dalam penyusunan materi muatan perpu meskipun secara terbatas sebagai representasi keterlibatan rakyat, ini perlu dilakukan untuk menghindari subjektifitas Presiden dalam pembentukan perpu.

Kata Kunci: Disparitas Kewenangan Presiden, Legislasi Presiden, Kewenangan Legislasi Presiden

Diterbitkan oleh Fakultas Syariah Sekolah Tinggi Agama Islam (STAI) Al-Furqan Makassar

ISSN 2622-5212

Website <https://ojs.staialfurqan.ac.id/jtm/>

Ini adalah artikel akses terbuka di bawah lisensi CC BY SA

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



PENDAHULUAN

Pada tanggal 30 Desember 2022, Presiden Jokowi menandatangani Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Lahirnya perpu ini memunculkan banyak kritikan dari berbagai kalangan, tidak terkecuali para pakar dan ahli hukum. Lahirnya perpu cipta kerja ini disebut tidak terlepas dari uji materi yang dilakukan terhadap Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang sebelumnya sudah dilakukan uji materi oleh Mahkamah Konstitusi dan diputus inkonstitusional bersyarat. Materi Perpu Cipta Kerja tersebut sangat identik dengan Undang-undang Cipta Kerja sebelumnya. Mekanisme pengundangan melalui pembentukan perpu dianggap sebagai jalan pintas untuk memberlakukan kembali materi yang ada dalam Undang-Undang Cipta Kerja. Pembentukan peraturan dalam bentuk

perpu memang menjadi pilihan yang paling praktis. Mekanisme pembentukan perpu tidak sepanjang proses legislasi pembentukan undang-undang. Namun dasar utama pembentukan perpu adalah hal ihwal kegentingan memaksa yang harus terpenuhi sebagai latar belakang pembentukan perpu, mekanisme tersebut yang membedakan latar belakang pembentukannya dengan undang-undang. Hal inilah yang kemudian menjadi catatan lain dari banyaknya keritikan terhadap Perpu Cipta Kerja, apakah hal ihwal kegentingan memaksa terpenuhi atau tidak.

Secara konstitusional pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur dalam beberapa pasal pada Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Sementara itu dasar hukumnya terdapat pada Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Undang-undang ini mencabut undang-undang sebelumnya yaitu UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Selain itu undang-undang ini juga sudah mengalami duakali perubahan yaitu dengan UU No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Di dalam kontitusi Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 terdapat beberapa jenis peraturan perundang-undangan meliputi Undang-Undang (Pasal 5 ayat (1) Juncto Pasal 20 Ayat (1), Peraturan Pemerintah Pasal 5 Ayat (2), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Pasal 22). Ini memperlihatkan bahwa Presiden sebagai kepala pemerintahan dapat membuat Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang dalam keadaan genting yang memaksa dan Perpu sudah diakui sejak kemerdekaan RI (C.S.T Kansil, 2008).

Lain halnya dengan kontitusi RIS Tahun 1949 dan UUDS 1950 Perpu diketahui sebagai Undang-Undang Darurat. Dimana dalam pasal 139 Konstitusi RIS dan pasal 96 UUDS Tahun 1950 (C.S.T Kansil, 1983). Bunyi pasal 139 Konstitusi RIS yaitu: (1) Pemerintah dan atas kuasa 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 tersebut. Bunyi Pasal 96 UUDS Tahun 1950 yaitu: (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 Negara. (2) Undang-Undang Darurat mempunyai kekuasaan dan derajat undang-undang. Ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam pasal berikut. Jika dikomparasikan antara Perpu yang diatur oleh UUD RI tahun 1945 dengan Konstitusi RIS dan UUDS Tahun 1950 terdapat sedikit perbedaan. Pertama, kewenangan atau otoritas dalam pembuatan Perpu dalam UUD Tahun 1945 merupakan wewenang Presiden sedangkan untuk Kontitusi RIS dan UUDS 1950 merupakan wewenang pemerintah. Perbedaan juga terlihat dari dasar legitimasi diterbitkannya Perpu didalam UUD 1945 adalah "Hal ihwal kegentingan yang memaksa", sedangkan dalam kontitusi RIS dan UUDS 1950 adalah karena "suatu keadaan yang mendesak".

Dalam pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menempatkan posisi yang sama antara undang-undang dengan perpu dalam hirarki peraturan perundang-undangan. Hal ini menunjukkan perpu yang memiliki mekanisme berbeda dalam pembentukannya namun memiliki kekuatan yang sama dalam keberlakuannya dengan undang-undang. Ini menjadi salah satu keuntungan yang didapatkan oleh pemerintah apabila ingin memebntuk peraturan dengan proses yang singkat, tanpa harus melalui meknisme yang panjang dan pembahasan dengan lembaga lainnya seperti DPR.

Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa Presiden memiliki kewenangan dalam keadaan mendesak untuk keadaan kegentingan yang memaksa mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Otoritas penuh yang dimiliki pemerintah dalam membentuk perpu menjadi cerminan adanya disparitas atau kesenjangan dalam kewenangan legislasi antara pemerintah dengan DPR yang hanya memiliki jalur legislasi melalui hak inisiatif yang dimiliki dalam mengajukan pembentukan undang-undang seperti halnya juga hak inisiatif ini dimiliki juga oleh pemerintah. Otoritas penuh yang dimiliki oleh pemerintah dalam membentuk perpu menjadi sorotan terutama kaitannya dengan dibentuknya Perpu Cipta Kerja. Kewenangan absolut Presiden dalam membentuk perpu tersebut secara tidak langsung bertentangan dengan asas negara demokrasi yang mengedepankan partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan salah satunya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini yang kemudian menjadi fokus kajian dalam penelitian ini yaitu menganalisa bagaimana disparitas atau ketimpangan kewenangan legislasi antara pemerintah dengan DPR dan bagaimana solusi alternatif kedepan untuk menghilangkan ketimpangan kewenangan legislasi tersebut.

METODE

Penelitian ini adalah penelitian hukum yang berjenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang melakukan kajian hukum berdasarkan sumber hukum tertulis, penelitian yang bertujuan untuk menemukan kesesuaian aturan hukum dengan norma hukum; kesesuaian norma hukum dengan prinsip hukum; dan kesesuaian tindakan dengan norma hukum atau prinsip hukum (Marzuki 2010). Penelitian hukum melakukan penelusuran terhadap bahan-bahan hukum sebagai dasar untuk membuat suatu keputusan hukum yang konkret (Jhonny Ibrahim, 2007). Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan mengidentifikasi aturan hukum, mengkaji bahan pustaka, dan bahan hukum lainnya yang relevan dengan focus kajian. Sementara itu pendekatan yang dilakukan sebagai pisau analisis dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan secara konseptual. Pendekatan undang-undang (*statute approach*) yaitu penelitian yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang diteliti (Peter Mahmud Marzuki, 2014).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kewenangan Pemerintah dalam Membentuk Perpu

Indonesia adalah negara hukum yang dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, "Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum.". Istilah negara hukum merupakan terjemahan dari istilah "*rechtsstaat*" (Philipus M.Hadjon, 1987) (Philipus M.Hadjon, 2016). Negara hukum adalah negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan hukum. Pengertian lain negara hukum itu adalah negara yang diperintah bukan oleh orang-orang, tetapi oleh undang-undang (*state the not governed by men, but by laws*). Karena itu, di dalam negara hukum, hak-hak rakyat dijamin sepenuhnya oleh negara dan terhadap negara, sebaliknya dengan tunduk dan taat kepada segala peraturan pemerintah dan undang-undang negara (Abdul Mukthie Fadjar, 2016).

Teori *the rule of law* atau *rechtsstaat* atau nomokrasi atau negara hukum merupakan sebuah konsep penyelenggaraan negara yang didasarkan atas hukum. Rakyat tidak boleh bertindak sendiri-sendiri menurut semuanya yang bertentangan dengan hukum. Istilah *the rule of law* dipelopori oleh A.V. Dicey, seorang sarjana Inggris kenamaan. Istilah ini digunakan untuk menggambarkan pengertian bahwa hukumlah yang sesungguhnya memerintah atau memimpin dalam suatu negara, bukan manusia atau orang (Jimly Asshiddiqie, 2005). Prinsip negara hukum menyiratkan bahwa hukum

berlaku sebagai landasan utama dalam menjalankan pemerintahan dan mengatur hubungan antara pemerintah dan warganya. Dalam konteks negara hukum, semua tindakan dan keputusan, baik oleh individu maupun pemerintah, harus didasarkan pada hukum yang berlaku.

Sebagai negara hukum, Indonesia memiliki sistem hukum yang terstruktur dan berlandaskan pada konstitusi. Konstitusi menjadi dasar hukum tertinggi yang mengatur prinsip-prinsip dasar negara, hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, serta lembaga-lembaga negara. Dalam praktiknya, prinsip negara hukum di Indonesia tercermin dalam berbagai aspek kehidupan, termasuk dalam pembentukan, pelaksanaan, dan perlindungan hukum. Negara memiliki tanggung jawab untuk menyusun dan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi seluruh warga negara, dan semua individu dan pihak diharapkan untuk tunduk pada hukum yang berlaku.

Salah satu karakteristik negara hukum adalah adanya hukum yang dibentuk sebagai dasar penyelenggaraan kehidupan bernegara. Dalam konteks negara hukum, pembentukan undang-undang mengikuti proses legislasi yang berlandaskan pada prinsip-prinsip negara hukum. Tujuan utama pembentukan undang-undang adalah untuk mengatur tindakan dan hubungan antara individu, pemerintah, dan lembaga-lembaga negara secara adil, konsisten, dan sesuai dengan kepentingan publik. Konsep negara hukum Indonesia lebih mengarah pada konsep hukum Eropa Kontinental (*civil law*) yang mengutamakan hukum tertulis dalam bentuk peraturan perundang-undangan menjadi dasar penyelenggaraan kehidupan bernegara.

Untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundungannya. Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik, diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyusunan dan pembahasan, dan teknik penyusunan serta pemberlakuannya (Winda Wijayanti, 2013). Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pada poin c disebutkan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah undang-undang yang disetarakan dengan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Pasal 1 angka 4 UU No.12 Tahun 2011 memuat ketentuan umum yang memberikan definisi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Perpu memang diakui sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan. Sementara dalam Pasal 11 UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan materi muatan Perpu sama dengan materi muatan undang-undang. Putusan MK No. 1-2/PUU-XII/2014 tanggal 11 Februari 2014 menyatakan materi muatan Perpu adalah materi muatan UU, mempunyai daya berlaku seperti UU dan mengikat umum sejak diundangkan. Kewenangan Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) didasarkan atas ketentuan pasal 22 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang". Selain itu dalam keadaan yang sangat ekstrim dimana DPR dan Pengadilan sama sekali tidak dapat berfungsi, jenis peraturan perundang-undangan yang dapat ditetapkan oleh Presiden/Pemerintah adalah:

1. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
2. Peraturan Pemerintah
3. Peraturan Presiden
4. Instruksi Presiden, dan;
5. Peraturan-peraturan lain, seperti Peraturan Menteri, Peraturan Daerah, dan lain sebagainya yang diperlukan untuk menjalankan peraturan yang lebih tinggi (Monika Suhayati. 2014).

Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar, kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif (Prajudi Atmosudirjo, 1994). Menurut pendapat Bagir Manan, kewenangan Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) adalah kewenangan luar biasa di bidang perundang-undangan. Sedangkan kewenangan ikut membentuk Undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden merupakan kewenangan biasa (Jimly Asshiddiqie, 2005). Dalam hal ini, Presiden Republik Indonesia berdasarkan UUD Tahun 1945, memiliki kewenangan untuk mengesahkan Rancangan Undang-Undang (RUU) menjadi Undang-Undang (UU), menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang (Perpu), Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden (Jimly Asshiddiqie, 2005). Presiden merupakan produsen hukum terbesar, karena Presiden paling banyak mengetahui dan memiliki banyak akses dan terbesar untuk mendapatkan informasi dalam proses pembuatan hukum. Presiden paling mengerti apa, mengapa, berapa, kapan dan bagaimana peraturan tersebut dibuat (Jazim Hamidi, 2010). Pada pasal 4 dan 5 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjelaskan: Pasal 4 ayat (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD; Pasal 5 ayat (2) Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Disparitas Legislasi Pemerintah dengan DPR

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Perpu yang sejatinya dibentuk dalam Kegentingan yang Memaksa meniscayakan tahapan perencanaan tidak dilakukan, karena keadaannya bersifat tidak terduga, tidak terencana. Pasal 58 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, menguraikan tata cara penyusunan rancangan Perpu dengan menekankan hal ihwal Kegentingan yang Memaksa dalam Pasal 57. Penyetaraan antara undang-undang dengan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menarik untuk dianalisa, karena ada mekanisme pembentukan yang berbeda antara keduanya sementara kekuatan hukum antara keduanya sama. Materi muatan keduanya sama, seperti dijelaskan dalam pasal 10 dan pasal 11 Undang-undang 12 tahun 2011. Menurut Jimly Ashidiqie syarat materiil dalam penetapan Perpu itu ada 3, yaitu (Jimly Ashidiqie, 2007):

- a. Ada kebutuhan yang mendesak atau bertindak *Reasonable necessity*;
- b. Waktu yang tersedia terbatas (*Limited Time*) atau terdapat kegentingan waktu;
- c. Tidak tersedia alternatif lain atau menurut penalaran yang wajar (*beyond reasonable doubt*) alternatif lain diperkirakan tidak dapat mengatasi keadaan, sehingga penetapan perpu adalah satu-satunya cara untuk mengatasi keadaan tersebut.

Penjelasan Pasal 22 UUD dirumuskan bahwa Pasal 22 ini mengenai *noodverordeningsrecht* Presiden. Aturan sebagai ini memang perlu diadakan agar supaya keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan yang genting, yang memaksa pemerintah untuk bertindak lekas dan tepat. Meskipun demikian, pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan DPR. Oleh karena itu, peraturan pemerintah dalam pasal ini, yang kekuatannya sama dengan UU harus disahkan pula oleh DPR pada persidangan yang berikut (John Pieris. 2007).

Perpu memiliki karakteristik khusus yang memungkinkan pemerintah untuk mengeluarkan peraturan tanpa melalui proses Prolegnas. Ketika terjadi keadaan darurat atau kepentingan yang mendesak, pemerintah dapat mengeluarkan Perpu untuk segera mengatur suatu masalah hukum tanpa menunggu pembahasan bersama DPR seperti halnya dalam mekanisme pembentukan undang-undang. Meskipun Perpu dapat dikeluarkan tanpa melalui proses Prolegnas, Perpu harus tetap memenuhi prinsip-prinsip negara hukum, seperti kepastian hukum, persamaan di hadapan hukum, dan keterbukaan. Selain itu, Perpu harus dibahas dan mendapatkan persetujuan DPR dalam waktu yang ditentukan. Jika tidak mendapatkan persetujuan DPR, Perpu akan kehilangan kekuatan undang-undang setelah masa berlaku tertentu.

Perpu yang dikeluarkan pertama kali pada tahun 1946 adalah mengenai susunan dewan pertahanan daerah dalam daerah istimewa. Selanjutnya banyak menyangkut penataan ekonomi seperti pembentukan bank dan pergudangan. Beberapa Perpu juga berkaitan dengan tindak pidana ekonomi dan korupsi. Bahkan Perpu No.23 Tahun 1959 menyangkut tentang keadaan Bahaya sesaat setelah Presiden Sukarno mengumumkan Dekrit Presiden. Dalam situasi yang serba darurat, dibentuk pula Perpu No.10 Tahun 1960 tentang pejabat yang menjalankan pekerjaan jabatan Presiden dan wakil Presiden, jika mangkat, berhenti atau berhalangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, diakses pada 28 Mei 2023). Sementara perpu yang terakhir dibentuk adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

Proses pembentukan Perpu berjalan lebih singkat mengingat pembentukannya dalam hal ihkwal kegentingan yang memaksa. Dalam pembentukan Perpu mata rantai prosesnya dipersingkat. Hal yang kemudian bisa dikatakan sebagai disparitas kewenangan legislasi antara pemerintah dengan DPR adalah kaitannya dengan otoritas pemerintah secara penuh dalam pembentukannya. Hal ini menjadi gambaran bagaimana potensi subjektifitas Presiden dalam materi perpu yang disusunnya. Tiap substansi produk hukum akan menunjukkan kepentingan-kepentingan dari penguasa, namun demikian produk hukum harus terikat oleh syarat-syarat dasar *rechtstaat*, seperti (A. Kahar Maranjaya, 2013):

1. Asas legalitas, bahwa setiap tindakan pemerintahan harus didasarkan atas dasar peraturan perundang-undangan.
2. Pembagian kekuasaan, bahwa kekuasaan negara tidak boleh bertumpu hanya pada satu tangan.
3. Hak-hak dasar (*groundrechten*) sebagai sarana perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentuk undang-undang.
4. Pengawasan peradilan, bagi rakyat tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindak pemerintah.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundangundangan yang baik, yang disebutkan dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, meliputi:

1. kejelasan tujuan;
2. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
4. dapat dilaksanakan;
5. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. kejelasan rumusan; dan
7. keterbukaan.

Dari beberapa asas tersebut bisa dinyatakan tidak bisa terpenuhi oleh mekanisme pembentukan perpu saat ini. Hal ini kemudian dibuktikan dengan bagaimana perpu terakhir yang dibentuk oleh pemerintah yaitu perpu cipta kerja yang mendapatkan kritikan dari berbagai pihak karena mekanisme pembentukannya dianggap tidak memenuhi beberapa asas tersebut diatas terutama asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan, asas kejelasan rumusan dan asas keterbukaan, yang dijabarkan sebagai berikut:

Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat menjadi asas yang paling berkaitan dengan disparitas kewenangan pemerintah dengan DPR dalam legislasi. Otoritas penuh pemerintah dalam pembentukan perpu menjadi hal yang tidak bisa memastikan pembentukan perpu memenuhi asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat. Peluang dominannya subjektifitas Presiden dalam materi perpu sangat besar karena tidak melibatkan mitra pemerintah yang merupakan representasi masyarakat yaitu DPR. Hal ini kemudian secara tidak langsung bertentangan dengan konsep demokrasi. Konsep demokrasi akan menempatkan keseimbangan antara pemerintah dengan rakyat dalam menjalankan sistem pemerintahan. Asas ini menjadi kunci dan akan memberikan dampak sistemik apabila tidak diterapkan maka asas yang lain seperti asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan, asas kejelasan rumusan dan asas keterbukaan juga tidak bisa dipenuhi.

Demokrasi memberikan perlindungan kepada rakyat serta memberikan batasan-batasan kepada penguasa (pemerintah) di dalam bertindak atau melaksanakan pemerintahan, sehingga penguasa tidak dapat bertindak sewenang-wenang (otoriter). Demokrasi merupakan kekuasaan yang lahir atas legitimasi rakyat yang diberikan kepada penguasa di dalam menjalankan pemerintahan yang memiliki tujuan untuk memberikan perlindungan dan pelayanan. Konsekuensi-konsekuensi ini akan memberikan kesempatan kepada rakyat selaku warga negara untuk melakukan hak dan kewajiban politiknya dalam bernegara. Demokrasi akan memberikan kesempatan-kesempatan untuk, pertama, partisipasi yang efektif; kedua, persamaan dalam memberikan suara; ketiga, mendapatkan pemahaman yang jernih; keempat, melaksanakan pengawasan akhir terhadap agenda; kelima, pencakupan orang dewasa (Saifudin, 2009).

Konsep demokrasi identik dengan partisipasi rakyat baik secara langsung maupun tidak langsung. Rakyat menjadi penentu dalam melaksanakan kepentingan yang telah disepakati secara bersama, sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa “ Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Artinya dalam menjalankan pemerintah yang berdasarkan kerakyatan haruslah didasari oleh suatu peraturan perundang-undangan yang tidak boleh melupakan partisipasi rakyat dalam pembentukannya, agar kedaulatan tetap berada pada tangan rakyat.

Salah satu bentuk diterapkannya prinsip demokrasi di Indonesia adalah keterlibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yang berfungsi sebagai wadah yang menyaring aspirasi rakyat agar dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan atas kepentingan rakyat. Sehingga peraturan perundang-undangan yang dibentuk dapat direalisasikan atau ditegakkan dalam kehidupan bermasyarakat. Jika kepentingan rakyat tidak di akomodir tentu akan menjadi dilema tersendiri dalam penerapannya, sehingga peraturan perundang-undangan tersebut tidak dapat diterapkan dan akan dikesampingkan oleh masyarakat.

Proses pembuatan peraturan perundang-undangan sebagai wujud pembangunan hukum adalah rentetan kejadian yang bermula dari perencanaan, pengusulan, pembahasan dan pengesahan. Semua proses tersebut dilakukan oleh para aktor, yang dalam sistem demokrasi modern disebut eksekutif (Presiden beserta jajaran kementeriannya) dan legislatif (DPR). Dalam sistem pembentukan hukum yang

demokratis, proses pembentukan hukum tersebut memiliki tipe *bottom up*, yakni menghendaki bahwa materiil hukum yang hendak merupakan pencerminan nilai dan kehendak rakyat (H. Bomer Pasaribu, 2007).

KESIMPULAN

Undang-undang 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan tidak memberikan alternatif dalam proses pembentukan Undang-undang yang bersifat kedaruratan dengan melibatkan legislatif. Sebagai penyeimbangan kewenangan antara lembaga Eksekutif dan Legislatif, berkaca pada UUD 1945 Pada Pasal 22 ayat (1) yang mana Presiden dalam hal ini memiliki kewenangan dalam hal kemendesakan untuk keadaan kegentingan yang memaksa yang mana dengan mengeluarkannya peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Sama halnya dengan lembaga legislatif dalam hal ini Dewan perwakilan rakyat yang mengacu pada Pasal 20 yang pada pokoknya Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan untuk membentuk Undang-undang, maka dari itu agar adanya penyeimbangan kewenangan dalam hal mendesak dalam hal Pembentukan peraturan perundang-undangan oleh lembaga legislatif. Untuk menjamin kepastian hukum, terpenuhinya asas pembentukan perundang-undangan, asas negara hukum dan negara demokrasi, sebagai alat pemenuhan dalam merespon kebutuhan masyarakat dalam hal kedaruratan, serta memberikan alternatif pedoman kepada para pembentuk undang-undang guna mengurangi potensi subjektivitas Presiden.

REFERENSI

- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
Asshiddiqie, J. (2005). *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII PRESS.
Asshiddiqie, J. (2005). *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
Asshiddiqie, J. (2007). *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta : Rajawali Pers, Tahun.
Atmosudirjo, P. (1994). *Hukum Administrasi Negara*, Cet. 10, Jakarta: Ghalia Indonesia.
Fadjar, A. Mukthie. (2016). *Sejarah, Elemen dan Tipe Negara Hukum*, Setara Press, Malang.
Hadjon, P. M. (1987) *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat-Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Surabaya: Bina Ilmu.
Hamidi, J. *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Bandung : Alumni, Tahun 2010.
Ibrahim, J. (2007). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia.
Kansil, C.S.T. (1983). *Praktek Hukum Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Jakarta : Erlangga.
Kansil, C.S.T. (2008). *Hukum Tata Negara Republik Indonesia: Pengertian Hukum Tata Negara dan Perkembangan Pemerintahan Indonesia Sejak Perkembangan Kemerdekaan 1945*, Jakarta : Rieneka Cipta.
Maranjaya, A. K. (2013) *Supremasi Hukum dan Kedaulatan Rakyat*, dalam Winda Wijayanti, *Eksistensi Undang-Undang Sebagai Produk Hukum dalam Pemenuhan Keadilan Bagi Rakyat (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-X/2012)* Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 1.
Marzuki, P. Mahmud. (2014). *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana,.
Pasaribu, H. B. (2007). *Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen Dari Prespektif Program Legislasi*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, Majalah Hukum Nasional (1).

- Peraturan pemerintah pengganti undang-undang dari masa ke masa, pada https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=3000:peraturan-pemerintah-pengganti-undang-undang-dari-masa-ke-masa&catid=100&Itemid=180&lang=en, diakses pada 28 Mei 2023.
- Pieris, J. (2007) Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden RI. Jakarta: Pelangi Cendekia.
- Suhayati, M. (2014). Kontroversi Perpu Pilkada dan Perpu Pemda (Info Singkat Hukum Volume VI No. 20/II/ P3DI/Oktober/2014).
- Wijayanti, W. (2013) Eksistensi Undang-Undang Sebagai Produk Hukum dalam Pemenuhan Keadilan Bagi Rakyat (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-X/2012) Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 1.

Copyright Holder :

© Muh. Alfian Fallahiyah (2023)

First Publication Right :

© Jurnal Tana Mana

This article is under:

