

BAB IV

KEDUDUKAN PERPU DALAM SISTEM PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA

Bentuk-bentuk peraturan suatu negara yang dapat dikeluarkan pada suatu masa tertentu dapat berbeda dengan bentuk-bentuk peraturan perundangan yang suatu masa yang lain. Hal ini tergantung pada macamnya penguasa serta kewenangannya untuk membentuk suatu keputusan yang berbentuk peraturan perundangan. Semuanya ini ditentukan dalam sistem ketatanegaraan yang dilaksanakan. Maka apabila terjadi perubahan atau pergantian penguasa yang mempunyai kewenangan untuk keputusan yang berbentuk undang-undang atau peraturan lainnya. Selanjutnya akan mengakibatkan perubahan atau pergantian macam-macam bentuk perundangan yang dapat dikeluarkan.³⁹

Sistem ketatanegaraan suatu negara dapat diketahui dari undang-undang dasarnya. Sepanjang negara itu mempunyai Undang-Undang Dasar. Undang-Undang Dasar suatu negara merupakan bentuk peraturan perundangan yang tertinggi, karena merupakan dasar serta sumber dari segala peraturan perundang-undangan yang dapat dikeluarkan menurut undang-undang dasar itu sendiri, sehingga semua peraturan perundangan di bawah tingkat undang-undang dasar⁴⁰ tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dasar. Selanjutnya sesuai dengan prinsip negara hukum, maka setiap peraturan perundangan harus berdasar dan

³⁹ Soehino., *Hukum Tata Negara, Teknik Perundang-undangan*, LIBERTY Yogyakarta, 2008, hlm1

⁴⁰ Dalam ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No XX/MPRS/1996

bersumber dengan tegas pada peraturan perundangan yang berlaku, yang lebih tinggi tingkatannya. Jadi disamping undang-Undang Dasar masih terdapat pula bentuk-bentuk peraturan perundangan lainnya, baik yang dikeluarkan oleh alat-alat perlengkapan negara tingkat pusat, maupun yang dikeluarkan oleh alat-alat perlengkapan negara tingkat daerah. Peraturan tersebut tersusun secara hierarkis.

A. Kedudukan Perpu dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Sejak lahirnya negara Republik Indonesia dengan proklamasi kemerdekaannya, sampai berlakunya konstitusi Republik Indonesia Serikat, Undang-Undang Dasar Sementara 1950, Undang-Undang Dasar 1945, dan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, masalah hierarki tidak pernah diatur secara tegas.

Undang-Undang Dasar 1945 pada periode pertama berlaku (antara bulan Agustus 1945 sampai dengan 1949), kemudian periode kedua berlaku (5 juli 1959 sampai dengan 19 Oktober 1999), dan periode ketiga berlaku, sejak Perubahan pertama UUD 1945 pada 19 Oktober hingga saat ini hanya menetapkan tiga jenis peraturan, yang disebut Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU), dan Peraturan Pemerintah.⁴¹

Pasal 22 ayat (1) sebelum dan sesudah Perubahan UUD 1945 menyebutkan bahwa dalam hal ihkwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang. Artinya Perpu memang telah diatur sejak pertama kali UUD 1945 dirumuskan.

⁴¹ *Ibid hlm 69*

Hierarki peraturan perundang-undangan mulai dikenal sejak dibentuknya Undang-Undang No. 1 tahun 1950 Tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat yang ditetapkan pada 2 Februari 1950.

a) Kedudukan Perpu berdasarkan Undang-Undang No 1 Tahun 1950

Meskipun UUD Sementara 1950 saat itu menganut sistem Parlementer, sehingga Presiden hanya bertindak sebagai Kepala Negara dan tidak mempunyai kewenangan untuk membentuk keputusan yang bersifat mengatur, namun dalam undang-undang tersebut kedudukan Perpu disejajarkan dengan undang-undang, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang No 1 Tahun 1950 menyebutkan jenis peraturan –peraturan Pemerintah Pusat ialah:

1. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,
2. Peraturan Pemerintah,
3. Peraturan Menteri.

Dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950 dan juga dalam Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat 1949 dikenal pula peraturan perundang-undangan semacam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang , yang disebut undang-undang darurat. Ketentuannya terdapat dalam pasal 96, pasal ini adalah sama dengan Pasal 139 Konstitusi Sementara Republik Indonesia 1949.

Pasal 96 Undang- Undang Dasar Sementara 1950.

- (1) Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan Undang-undnag darurat untuk mengatur hal-hal

penyelenggaraan pemerintahan yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera.

- (2) Undang-undang darurat mempunyai kekuasaan dan derajat Undang-undang; Ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam pasal yang berikut.

Pasal 139 Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat 1949:

- (1) Pemerintahan 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 yang berikut.

Rumusan Pasal 96 Undang-Undang Dasar Sementara 1950 lebih baik daripada rumusan Pasal 139 Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat 1949. Hal ini disebabkan adanya sedikit perubahan, yaitu perkataan "Kuasa Undang-Undang" dalam Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat diganti dengan perkataan yang lebih tepat, yaitu "derajat Undang-undang".

Dari ketentuan-ketentuan mengenai badan yang berwenang menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang / Undang-undang Darurat tersebut, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan, yaitu:

1. Bahwa hak Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang itu hanya dapat dilakukan/dilaksanakan dalam hal-ikhwal kegentingan yang memaksa. Dalam penjelasan atas pasal 22 Undang-undang Dasar 1945, dikatakan bahwa pasal ini mengenai “*noodverordeningsrecht*” Presiden. Pengertian hal-ikhwal kegentingan yang memaksa dalam pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945, walaupun sering timbul kesan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu ditetapkan sehubungan adanya kegentingan yang tafsirannya menjurus kepada keadaan bahaya.⁴²

Bahwa pengertian “hal-ikhwal kegentingan yang memaksa “itu tidak selalu ada hubungannya dengan pengertian “keadaan bahaya” oleh karena untuk dapat ditetapkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang cukup kiranya apabila menurut keyakinan Presiden ada keadaan mendesak , dan keadaan itu perlu segera diatur dengan peraturan perundangan yang berderajat dengan Undang-undang, supaya tidak berlarut-larut agar keselamatan Negara, Nusa, dan Bangsa dapat dijamin. Jadi pengaturan keadaan tersebut tidak dapat ditangguhkan sampai adanya sidang Dewan Perwakilan Rakyat yang akan membicarakan pengaturan keadaan tersebut. Namun demikian dapat saja bahwa adanya keadaan yang mendesak itu disebabkan karena adanya hal-ikhwal kegentingan yang memaksa dalam arti keadaan

⁴² Joenarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, Cetakan Kedua, Penerbit LIBERTY Yogyakarta 1980, hlm 111-112.

bahaya. Jadi hal-ikhwal kegentingan yang memaksa itu dapat terjadi dalam keadaan bahaya, dapat pula terjadi dalam keadaan biasa.

2. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini dalam penjelasan atas pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 antara lain dikatakan bahwa “ 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 Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu Peraturan Pemerintah dalam pasal ini, yang kekuatannya sama dengan Undang-undang harus disahkan pula oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Dari penjelasan tersebut dapat diketahui bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang itu kekuatannya sama dengan Undang-undang. Sebagaimana telah dikatakan bahwa maksud ditetapkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini adalah agar supaya kegentingan dapat dijamin oleh Pemerintah kegentingan serta keselamatan negara dalam keadaan yang genting dapat dijamin oleh Pemerintah, yaitu dengan bertindak cepat dan tepat melakukan perbuatan yang berupa penetapan suatu peraturan yang derajat dan kekuatannya sama dengan Undang-undang, tetapi tanpa persetujuan dewan Perwakilan Rakyat terlebih dahulu.

Oleh karena Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu derajat dan kekuatannya sama dengan Undang-undang maka akhirnya perbuatan Pemerintah tersebut tidak akan terlepas dari pengawasan Dewan Perwakilan rakyat, yaitu bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan rakyat dalam persidangan yang berikut. Apabila ternyata tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan rakyat, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang itu harus dicabut.

3. Sebagaimana halnya dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang maka Undang-Undang Darurat pun ditetapkan dengan maksud untuk mengatasi berbagai kesulitan, dimana perlu segera ditetapkan suatu peraturan yang berderajat dengan undang-undang oleh pemerintah sendiri. Artinya untuk berbagai hal, dalam keadaan yang mendesak perlu dibentuk peraturan dengan cepat untuk melaksanakan pemerintahan, sehingga peraturan itu tidak dapat ditangguhkan sampai adanya sidang Dewan Perwakilan Rakyat guna membicarakan masalah tersebut.

Menurut ketentuan Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Dasar Sementara 1950 maka penetapan Undang-undang Darurat itu hanya dibenarkan selama dipergunakan untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan-pemerintahan yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera. Ini berarti bahwa Undang-undang

Darurat itu tidak dapat ditetapkan guna mengatur hal-hal yang bukan bersifat penyelenggaraan-pemerintahan.

Sedangkan yang dimaksud dengan penyelenggaraan-pemerintahan adalah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 82 Undang-Undang Dasar Sementara 1950, yaitu "Pemerintah menyelenggarakan kesejahteraan Indonesia dan teristimewa berusaha supaya Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, dan peraturan-peraturan lain dijalankan".

Dengan demikian pengertian "hal-hal penyelenggaraan-pemerintahan" adalah sangat luas, yaitu menyelenggarakan kesejahteraan Indonesia. Sehingga sesungguhnya dalam praktek tidak mudah menunjuk sesuatu hal yang dilaksanakan oleh Pemerintah yang terletak di luar pengertian Pasal 82 tersebut.

Maksud Pasal 82 ini adalah sama dengan maksud Pasal 117 ayat (2) Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat 1949.

4. Undang-Undang Darurat mempunyai kekuasaan dan sederajat dengan Undang-Undang. Oleh karena itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Sehubungan dengan ketentuan itulah maka Pasal 97 ayat (1) Undang Undang Dasar Sementara 1950 menentukan bahwa :
"Peraturan-peraturan yang termaktub dalam Undang-undang Darurat, sesudah ditetapkan, disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat

selambat-lambatnya pada sidang yang berikut yang merundingkan peraturan ini menurut yang ditentukan tentang merundingkan usul Undang-Undang oleh Pemerintah”.

Jadi penyampaian Undang-undang Darurat oleh Pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dibicarakan guna mendapatkan persetujuannya dan selanjutnya ditetapkan sebagai Undang-Undang, itu dengan cara sebagaimana Pemerintah mengajukan Rancangan Undang-Undang yang dipersiapkannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat, dan pembicaraan Undang-Undang Darurat inipun nanti di Dewan Perwakilan Rakyat sama dengan pembicaraan Rancangan Undang-Undang yang dipersiapkan oleh Pemerintah di Dewan Perwakilan Rakyat.

Apabila Undang-Undang Darurat itu ditolak, dalam arti tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka Undang-Undang Darurat itu tidak berlaku lagi karena hukum. Hal ini ketentuannya terdapat dalam Pasal 97 ayat (2) Undang-Undang Dasar Sementara 1950 yang bunyinya sebagai berikut: “Jika suatu peraturan yang dimaksud dalam ayat lalu waktu dirundingkan sesuai dengan ketentuan-ketentuan bagian ini, ditolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka peraturan itu tidak berlaku lagi karena hukum”.

Isi Pasal 97 Undang-Undang Dasar Sementara 1950 ini adalah sama dengan isi pasal 140 Republik Indonesia Serikat 1949.

5. Antara ketentuan Pasal 97 ayat (2) Undang-Undang Dasar Sementara yang isinya sama dengan ketentuan Pasal 140 ayat (2) Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 dengan ketentuan Pasal 22 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 terdapat perbedaan konsekuensi dalam hal apabila Undang-undang Darurat ataupun Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang itu tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Menurut ketentuan Pasal 97 ayat (2) Undang-Undang Dasar Sementara 1950 yang isinya sama dengan ketentuan Pasal 140 ayat (2) Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat 1949 menyatakan bahwa apabila Undang-undang Darurat itu ditolak oleh atau tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka Undang-Undang Darurat itu tidak berlaku lagi karena hukum. Jadi demikian ditolak, tanpa suatu tindakan apapun Undang-undang Darurat itu telah menjadi tidak berlaku.

Sedangkan menurut ketentuan Pasal 22 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang itu apabila tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang itu harus dicabut. Ini berarti bahwa meskipun suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu telah tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, tidaklah berarti bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti

Undang-undang itu lalu dengan sendirinya tidak berlaku, karena memerlukan adanya suatu tindakan yang berupa pencabutan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut. Baru setelah dicabut Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang itu tidak berlaku.

Hal ini mempunyai konsekuensi adanya kemungkinan bahwa suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang masih tetap berlaku terus walaupun telah diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan tidak mendapat persetujuannya, selama Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu belum dicabut.

6. Penggunaan istilah Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang dalam Pasal 22 Undang-undang Dasar 1945 kiranya lebih tepat daripada penggunaan istilah Undang-undang Darurat dalam Pasal 96 Undang-Undang Dasar Sementara 1950 ataupun dalam Pasal 139 Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat 1949.

Sedangkan istilah Undang-undang Darurat pengertiannya sering dikacaukan dengan pengertian Undang-undang tentang Keadaan Darurat atau sering pula disebut Undang-undang tentang Keadaan Bahaya, yaitu Undang-undang yang mengatur syarat-syarat untuk adanya keadaan darurat atau keadaan bahaya, dan mengatur pula akibat-akibatnya setelah suatu keadaan itu dinyatakan sebagai keadaan darurat atau keadaan bahaya. Jadi Undang-undang ini hanya mengatur syarat-

syarat dan akibat keadaan bahaya. Maka apabila suatu keadaan memenuhi syarat-syarat tersebut dapat dinyatakan sebagai keadaan darurat atau keadaan bahaya.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 hal ini diatur dalam Pasal 12 yang menentukan bahwa "Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan Undang-undang.

Jadi menurut ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Dasar 1945 tersebut yang menyatakan keadaan bahaya itu adalah Presiden. Adapun Undang-undang yang dimaksudkan oleh Pasal 12 kalimat kedua Undang-Undang Dasar 1945 tadi untuk masa sekarang adalah Undang-Undang No. 23 Prp tahun 1959 tentang Keadaan bahaya sebagaimana telah dirubah dengan Undang-undang No. 52 Prp. Tahun 1960 (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1960 No. 170).

Pasal 139 Konstitusi RIS menjelaskan bahwa: (1) Pemerintah berhak 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; dan (2) Undang-undang darurat mempunyai kekuasaan dan kuasa undang-undang federal; ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam Pasal yang berikut. Sedangkan dalam Pasal 96 UUDS 1950 diatur ketentuan bahwa: (1) Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera; (2) Undang-undang darurat mempunyai

kekuasaan dan derajat undang-undang; ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam pasal yang berikut. Lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan, memberikan penjelasan bahwa pasal tersebut mengenai *noodverordeningsrecht* Presiden, dimana aturan tersebut diadakan 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 22 dimaksud, yang kekuatannya sama dengan UU, harus disahkan pula oleh DPR. Maka dari itu, persepsi yang timbul di sebagian masyarakat bahwa hal ikhwal "kegentingan yang memaksa" yaitu suatu keadaan dimana negara dalam keadaan darurat untuk segera dilakukan penyelamatan, sehingga sedikit banyak harus merujuk pada Undang-Undang (Prp) Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya. Namun demikian, Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945 menyatakan bahwa "Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal", sehingga hal ikhwal "kegentingan yang memaksa" sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, sebenarnya tidak sama dengan "keadaan bahaya" seperti yang dimaksudkan dalam Pasal 12 UUD 1945 dan pengaturannya yang tertuang dalam UU (Prp) No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya

b) Kedudukan Perpu berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966

Dalam ketetapan MPRS tersebut diuraikan lebih lanjut dalam lampiran I bahwa perwujudan sumber dari segala sumber hukum Republik Indonesia adalah:

1. Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945
2. Dekrit Presiden 5 Juli 1959
3. Undang-Undang Dasar Proklamasi
4. Surat Perintah 11 Maret 1966

Selain itu, dalam Lampiran II tentang Tata urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Republik 1945 dirumuskan sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia,
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,
3. Peraturan Pemerintah,
4. Keputusan Presiden,

c) Kedudukan Perpu berdasarkan Ketetapan MPRNo. III/MPR/2000

Pasal 2 Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 menyebutkan bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya. Tata urutan peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
3. Undang Undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU);
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah.

Dalam hal perbedaan kedudukan perpu yang ditempatkan di bawah undang-undang ini, Maria Farida Indrati S berpendapat sebagai berikut:

- a. Penempatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) dibawah Undang-Undang adalah tidak tepat, bahkan tidak sesuai dengan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, serta Pasal 3 ayat (5) Ketetapan MPR No III/MPR/2000 tersebut. Apabila dilihat dari tata susunan (hierarki) peraturan Perundang-undangan, hal ini akan mempunyai suatu konsekuensi, karena peraturan yang berada di bawah harus bersumber dan berdasarkan pada peraturan yang lebih tinggi, atau dengan kata lain, peraturan yang lebih rendah merupakan peraturan pelaksana dari peraturan yang lebih tinggi.
- b. Apabila kita membaca dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, maka dirumuskan bahwa Presiden membentuk Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya, dengan demikian pula ketentuan dalam Pasal 3 ayat (5) Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 dirumuskan bahwa, Peraturan Pemerintah dibuat oleh Pemerintah untuk melaksanakan Perintah Undang-Undang. Berdasarkan kedua rumusan pasal tersebut, maka secara hierarkis letak Peraturan Pemerintah seharusnya di bawah Undang-Undang dan tidak di bawah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu).
- c. Selain itu bukankah suatu Perpu mempunyai kedudukan yang setingkat dengan Undang-Undang walaupun peraturan tersebut tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat? Di dalam kenyataannya pada

dasarnya, suatu PERPU dapat berisi ketentuan-ketentuan yang menunda, mengubah, bahkan mengesampingkan suatu Undang-Undang. Kita dapat mengingat adanya PERPU No. 1 tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, PERPU No. 1 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Kepailitan, atau PERPU No. 2 tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum. Penempatan PERPU di bawah Undang-Undang mempunyai akibat yang sangat besar, oleh karena dengan demikian pembentukan PERPU harus sesuai dengan Undang-Undang, suatu PERPU harus bersumber dan berdasar pada Undang-Undang, atau dengan kata lain PERPU merupakan suatu peraturan pelaksana bagi Undang-Undang.

- d. Oleh karena pada saat ditetapkannya Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 tentang sumber hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan (bahkan sampai Perubahan keempat UUD 1945) ketentuan dalam Pasal 22 UUD 1945 tersebut tidak pernah diubah, maka menetapkan hierarki Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) di bawah Undang-Undang adalah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.⁴³

Dari sisi politis kita dapat memaklumi karena pada saat itu adalah masa-masa awal dari reformasi, sehinggauforia pembatasan atas kewenangan eksekutif. Sehingga produk legislatif/ DPR harus merasa lebih tinggi dari produk Presiden karena PERPU adalah dari subyektivitas dari Presiden. Kita juga mendapat hal itu

⁴³ *Ibid* hlm 92-94

dalam kewenangan membuat Undang-Undang. Sebelum adanya perubahan UUD 1945 Pasal 5 ayat (1) menyebutkan presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dan kemudian diubah menjadi Pasal 20 sesudah perubahan UUD 1945 : (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang Kekuasaan membentuk undang-undang. (2) setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

d) Kedudukan Perpu berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

Pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menyebutkan jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c) Peraturan Pemerintah;
- d) Peraturan Presiden;
- e) Peraturan Daerah.

Dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum dan sesudah perubahan disebutkan bahwa "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang". Jika mengacu pada rumusan ini maka jelaslah bahwa sejatinya Perpu merupakan suatu peraturan pemerintah, namun berfungsi sebagai undang-undang, sehingga penempatannya sejajar dengan undang-undang. Sehingga jika mau merubah kedudukan perpu maka

terlebih dahulu harus mengamandemen Undang-Undang Dasar 1945 terlebih dahulu.

Soehino seperti yang dikutip kembali oleh Maria Farida Indrawati dalam bukunya Ilmu Perundang-undangan dan dasar-dasar pembentukannya mengatakan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) ini, ditetapkan untuk mengatur materi yang seharusnya diatur oleh Undang-Undang, tetapi oleh karena keadaan mendesak sehingga tidak mungkin ditangguhkan sampai adanya sidang DPR untuk membicarakan rancangan undang-undang yang mengatur materi tersebut, maka untuk mengatasi keadaan itu agar keselamatan negara tetap dapat dijamin oleh Pemerintah, terpaksa Pemerintah bertindak lekas dan tepat, yaitu menetapkan peraturan perundang-undangan yang mempunyai kekuasaan dan derajat undang-undang tanpa persetujuan DPR terlebih dahulu. Jadi, tepatlah jika peraturan ini disebut sebagai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, yang memang dimaksudkan sebagai gantinya undang-undang.⁴⁴

B. Prosedur dan Proses Pembuatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)

Dalam pembahasan tentang jenis-jenis peraturan perundang-undangan telah dijelaskan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, merupakan peraturan yang dibuat dalam keadaan kegentingan yang memaksa,

⁴⁴ Maria farida Indrati S, Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya, Kanisius, Yogyakarta. Hlm 150

oleh karena itu secara proses pembuatannya berbeda dengan undang-undang, meskipun secara hierarki sejajar dengan undang-undang.

Apabila kita melihat Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 beserta penjelasannya maka, secara hierarki, fungsi dan materi yang sama dengan undang-undang, hanya dalam pembentukannya berbeda dengan undang-undang. Suatu undang-undang selalu dibentuk oleh presiden dan oleh persetujuan dari DPR (sebelum amandemen). Setelah adanya amandemen Undang-undang Dasar 1945 yang kedua, kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan DPR (Pasal 20 ayat (1) artinya kewenangan presiden dalam membuat undang-undang masih terbatas, meski dalam ayat (2) menerangkan bahwa rancangan undang-undang dibahas bersama oleh DPR dan Presiden. Artinya presiden masih mempunyai kewenangan mengajukan rancangan undang-undang meskipun terbatas. Proses pembuatan undang-undang tersebut adalah jika negara dalam keadaan normal. Maka berbeda halnya jika negara dalam keadaan tidak normal (genting), sehingga tidak memungkinkan untuk membentuk undang-undang yang membutuhkan proses yang sangat lama.

Karena negara tidak selalu dalam keadaan normal, maka pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 memberi wewenang kepada Presiden untuk membuat Perpu. Tentu saja jika syarat keadaan kegentingan yang memaksa sebagai syarat dalam pembuatan Perpu benar-benar terpenuhi. Proses penyusunan Perpu tidak serumit proses pembuatan undang-undang dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan berikut:

- (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. Yang dimaksud dengan "persidangan yang berikut" adalah masa masa persidangan Dewan Perwakilan Rakyat yang hanya diantarai satu reses.
- (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.
- (3) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tersebut tidak berlaku.
- (4) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, maka Presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tersebut yang dapat mengatur pula segala akibat dari penolakan tersebut.

Oleh karena alasan-alasan tersebut, maka runtutan proses perundang-undangan untuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang berjalan lebih singkat, mengingat pembentukan PERPU tentunya dilakukan dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Oleh karena itu, beberapa mata rantai prosesnya dipersingkat, misalnya Panitia Antar-Departemen menjadi tidak selalu perlu dan

permintaan tanggapan dan pertimbangan para Menteri/Kepala lembaga Pemerintah Non Departemen perlu lebih dipercepat.⁴⁵

a) Syarat dapat dikeluarkannya Perpu oleh Presiden.

Di Indonesia kewenangan pembentukkan undang-undang berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat bersama presiden (Pasal 20 UUD 1945 sesudah Perubahan) dan untuk materi-materi tertentu juga melibatkan Dewan Perwakilan Daerah. Untuk melaksanakan undang-undang sebagaimana mestinya, presiden dapat membentuk peraturan pemerintah. Dalam hal kegentingan yang memaksa, presiden juga dapat membentuk peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

Menurut Maria Farida Indrati, presiden juga berwenang untuk membentuk peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang materi muatannya sama dengan undang-undang. Hal ini dikarenakan peraturan pemerintah pengganti undang-undang setingkat dengan undang-undang.

Apabila terjadi "hal ihwal kegentingan yang memaksa" dan diperlukan peraturan yang setingkat dengan undang-undang, maka menteri atau kepala lembaga pemerintah non-departemen dapat memberitahu Presiden melalui Sekretariat Negara. Kemudian Presiden akan membuat rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), dan diselesaikan penyusunannya oleh Sekretariat Negara, dalam hal ini Biro Hukum dan Perundang-undangan,

⁴⁵ A. Hamid S. Attamimi, *Mekanisme proses Perundang-undangan, Makalah pada penyusunan Program Legislatif*, Jakarta, BPHN, 1979.

maka Presiden kemudian menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut.

Kemungkinan yang kedua adalah apabila Presiden berpendapat bahwa perlu dibentuk suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), maka Presiden akan meminta dibentuk suatu konsep Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) yang kemudian akan diselesaikan oleh Sekretariat Negara, yaitu Biro Hukum dan Perundang-undangan. Setelah selesai, diserahkan kembali kepada Presiden untuk ditetapkan dan ditandatangani. Langkah selanjutnya adalah bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) yang telah ditetapkan oleh Presiden tersebut kemudian diundangkan oleh Menteri Negara Sekretaris Negara dan dimasukkan dalam Lembaran Negara.

Bahwa hak Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu hanya dapat dilakukan/dilaksanakan dalam hal-ikhwal kegentingan yang memaksa. Dalam penjelasan atas pasal 22 Undang-undang Dasar 1945, dikatakan bahwa pasal ini mengenai "*noodverordeningsrecht*" Presiden. Pengertian hal-ikhwal kegentingan yang memaksa dalam pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945, walaupun sering timbul kesan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu ditetapkan sehubungan adanya kegentingan yang tafsirannya menjurus kepada keadaan bahaya.⁴⁶

⁴⁶ Joenarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, cetakan kedua, Penerbit LIBERTY Yogyakarta 1980, hlm 111-112.

Bahwa pengertian “hal-ikhwal kegentingan yang memaksa” itu tidak selalu ada hubungannya dengan pengertian “keadaan bahaya” oleh karena untuk dapat ditetapkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang cukup kiranya apabila menurut keyakinan Presiden ada keadaan mendesak, dan keadaan itu perlu segera diatur dengan peraturan perundangan yang berderajat dengan Undang-undang, supaya tidak berlarut-larut agar keselamatan Negara, Nusa, dan Bangsa dapat dijamin. Jadi pengaturan keadaan tersebut tidak dapat ditangguhkan sampai adanya sidang Dewan Perwakilan Rakyat yang akan membicarakan pengaturan keadaan tersebut. Namun demikian dapat saja bahwa adanya keadaan yang mendesak itu disebabkan karena adanya hal-ikhwal kegentingan yang memaksa dalam arti keadaan bahaya. Jadi hal-ikhwal kegentingan yang memaksa itu dapat terjadi dalam keadaan bahaya, dapat pula terjadi dalam keadaan biasa.

Telah dijelaskan bahwa UUD kita pada Pasal 22 ayat (1) telah memberikan kewenangan kepada presiden bahwa dalam keadaan kegentingan yang memaksa, presiden berhak membuat Perpu. Jadi perpu hanya boleh dikeluarkan oleh presiden jikalau memang kondisi negara dalam keadaan genting dan memaksa.

Lalu bagaimana menentukan apakah negara dalam keadaan genting, atau dalam bahasa sederhana keadaan genting seperti apakah yang dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD tersebut. Adapun ketiga syarat tersebut menurut Akil Mochtar saat membacakan pertimbangan hukum putusan MK 138/PUU-VII/2009 tanggal 8 Februari 2010. adalah sebagai berikut, “(i) adanya keadaan yaitu

kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang; (ii) Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai; (iii) kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan,”

Syarat materiil untuk penetapan Perpu menurut Jimly itu ada tiga, yaitu :⁴⁷

- i. Ada kebutuhan yang mendesak untuk bertindak atau “*reasonable necessity*;
- ii. Waktu yang tersedia terbatas (*limited time*) atau terdapat kegentingan waktu; dan
- iii. Tidak tersedia alternatif lain atau menurut penalaran yang wajar (*beyond reasonable doubt*) alternatif lain diperkirakan tidak akan dapat mengatasi keadaan, sehingga penetapan Perpu merupakan satu-satunya cara untuk mengatasi keadaan tersebut.

Menurut DR. Ni'matul Huda, syarat dapat dikeluarkan perpu ada kekosongan aturan hukum, ada hal yang mendesak perlu segera diatur, tidak memungkinkan melakukan pembahasan untuk membuat undang- undang. Tetapi tentang substansinya sendiri apakah ini bisa masuk kualifikasi genting atau tidak

⁴⁷ *Ibid* hlm 282

itu pertimbangan subjektif presiden akan menjadi obyektif setelah disahkan oleh DPR.⁴⁸

Apabila ketiga syarat tersebut telah terpenuhi, dengan sendirinya Presiden selaku kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan dapat menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) sesuai dengan kewenangan konstitusional yang dimilikinya untuk mengatur hal-hal yang diperlukan dalam rangka menjalankan fungsi-fungsi penyelenggaraan negara dan roda pemerintahan yang dipimpinnya.

Dari penjelasan tersebut dapat diketahui bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu kekuatannya sama dengan Undang-Undang. Sebagaimana telah dikatakan bahwa maksud ditetapkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini adalah agar supaya kegentingan dapat dijamin oleh Pemerintah kegentingan serta keselamatan negara dalam keadaan yang genting dapat dijamin oleh Pemerintah, yaitu dengan bertindak cepat dan tepat melakukan perbuatan yang berupa penetapan suatu peraturan yang derajat dan kekuatannya sama dengan Undang-Undang, tetapi tanpa persetujuan dewan Perwakilan Rakyat terlebih dahulu.

Oleh karena Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu derajat dan kekuatannya sama dengan Undang-Undang maka akhirnya perbuatan Pemerintah tersebut tidak akan terlepas dari pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat, yaitu bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu harus

⁴⁸ Wawancara langsung dengan DR. Ni'matul Huda tanggal 29 November 2010.

mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. Apabila ternyata tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu harus dicabut.

Sedangkan menurut ketentuan Pasal 22 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu apabila tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu harus dicabut. Ini berarti bahwa meskipun suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu telah tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, tidaklah berarti bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu lalu dengan sendirinya tidak berlaku, karena memerlukan adanya suatu tindakan yang berupa pencabutan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut. Baru setelah dicabut Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang itu tidak berlaku.

Hal ini mempunyai konsekuensi adanya kemungkinan bahwa suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang masih tetap berlaku terus walaupun telah diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan tidak mendapat persetujuannya, selama Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu belum dicabut.

Jadi segera setelah ditetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu harus disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam bentuk Rancangan Undang-Undang untuk dibicarakan guna mendapatkan

persetujuannya, melalui tata cara sebagaimana telah ditetapkan dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam hal ini 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 itu ditetapkan.

Polemik yang terjadi selama ini soal Perpu, lanjut Jimly lebih disebabkan kepada pemahaman yang terbatas soal Perpu. Selama ini penilaian yang terjadi, menurut Jimly lebih kepada penilaian subjektif dari presiden. Dalam keadaan genting dan memaksa, Menurut Jimly harus dibuat aturan yang tegas soal keadaan darurat dimana Perpu bisa dikeluarkan dengan sebelumnya mendeklarasikan keadaan darurat. "Keadaan darurat itu harus diumumkan secara sah. Misalnya dengan deklarasi keadaan darurat. Pejabat yang berwenang mengeluarkan deklarasi itu hanyalah presiden. Setelah deklarasi ini bisa diterima oleh rakyat dan disahkan, barulah Perpu diterbitkan.

b) Bentuk hukum Pernyataan Keadaan Darurat

Pasal 46 ayat (1) huruf c UU No. 10 Tahun 2004, mengindikasikan bahwa suatu keadaan bahaya atau keadaan darurat harus dinyatakan dan dideklarasikan dalam bentuk Peraturan Presiden. Namun karena Pasal 12 UUD 1945 hanya menentukan bahwa syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya itu ditetapkan dengan undang-undang, secara harfiah ada yang menafsirkan seolah-olah pernyataan berlakunya keadaan bahaya itu harus dituangkan dalam bentuk

undang-undang. Akan tetapi melihat kenyataannya dalam praktik , pernyataan berlakunya suatu keadaan darurat atau keadaan bahaya itu tidak mungkin dituangkan dalam bentuk undang-undang yang harus lebih dulu mendapat persetujuan DPR. Oleh sebab itu, ada tiga alternatif yang mungkin dipilih yaitu , sebagai berikut:

- 1) Pernyataan dituangkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) seperti yang dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD 1945.
- 2) Pernyataan dituangkan dalam bentuk Peraturan Presiden (Perpres) seperti yang ditentukan dalam Pasal 46 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004.
- 3) Pernyataan dituangkan dalam bentuk keputusan Presiden (Kepres).

Apabila pernyataan dituangkan dalam Perpu, berarti tersedia waktu yang cukup lama, paling lambat masa persidangan berikutnya, perpu itu sudah harus diajukan ke DPR untuk mendapatkan pengesahannya. Akan tetapi jika pernyataan itu dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden, mengenai jangka waktu yang menjadi persyaratan untuk pengajuannya kepada DPR, tergantung kepada pengaturannya dalam undang-undang. Oleh karena itu, mengingat di dalam tindakan pemberlakuan itu terdapat pula kebutuhan akan norma hukum yang bersifat mengatur (*regeling*), UU No 10 Tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bentuk hukum yang dipakai untuk menuangkan pemberlakuan keadaan bahaya menurut Pasal 12 UUD 1945 adalah dalam bentuk Peraturan Presiden (Perpres) , bukan Keputusan Presiden (Kepres)

Sekiranya pernyataan keadaan darurat atau keadaan bahaya itu sendiri hanya berisi pernyataan keadaan dan tidak mengandung norma pengaturan (*regeling*) tentu dapat saja pernyataan itu dituangkan dalam bentuk lain, yaitu keputusan Presiden (Kepres), bukan Peraturan Presiden (Perpres) yang jelas berisi norma pengaturan (*regeling*). Misalnya pernyataan itu hanya berisi deklarasi mengenai adanya keadaan darurat atau keadaan bahaya itu di suatu daerah tertentu, dan karena itu mulai sejak tanggal sekian keadaan darurat mulai berlaku di daerah yang bersangkutan, sedangkan hal-hal yang berisi materi pengaturan tetap dituangkan dalam bentuk Perpu, sekiranya materi yang hendak diatur memang bersifat mengubah materi undang-undang. Dengan demikian, dalam rangka berlakunya keadaan darurat atau keadaan bahaya itu, Presiden menetapkan dua produk hukum sekaligus yaitu: (i) Kepres tentang pernyataan keadaan bahaya; dan (ii) Perpu tentang pelaksana keadaan bahaya dimaksud.

Sebagai alternatif yang lebih praktis, juga tidak salah jika kedua produk hukum ini disatukan dalam bentuk Perpu saja yang berisi pernyataan keadaan bahaya sekaligus mengatur hal-hal yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan kekuasaan pemerintah negara dalam keadaan darurat itu. Selanjutnya, ketentuan Perpu keadaan bahaya tersebut, dapat dilaksanakan lebih operasional dengan peraturan-peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, dan sebagainya sesuai dengan kebutuhan di lapangan. Semua peraturan itu dapat disebut sebagai peraturan Penguasa Darurat sipil/penguasa Darurat Militer/ Penguasa Darurat perang.

Untuk urusan mencabut atau mematikan perpu yang sudah dikeluarkan, Jimly berpendapat, aturan yang ada saat ini, keliru untuk diterapkan. Aturan yang ada menyatakan bahwa perpu baru bisa dicabut dengan undang-undang. Dengan demikian lanjut Jimly, harus ada RUU untuk mencabut perpu tersebut. Yang menjadi masalah kemudian, tambahannya adalah bagaimana jika RUU tersebut tidak disetujui. "Maka berarti perpu tersebut masih berlaku," tegasnya.

Jimly menyarankan agar ke depannya, untuk urusan mencabut suatu perpu, tidak perlu lagi harus melalui sebuah undang-undang. Perpu sebenarnya menurut Jimly hampir sama bentuknya dengan UU Darurat pada tahun 1950. Untuk mencabut UU darurat kala itu hanya cukup dengan penolakan oleh DPR maka undang-undang darurat tersebut tidak berlaku dengan sendirinya. Cara ini, jelas Jimly, bisa diterapkan dalam revisi UU No 10 Tahun 2004, untuk mencabut sebuah Perpu. Sependapat dengan Jimly, DR Nikmatulhuda lebih sepakat jika untuk pencabutan Perpu tidak perlu lagi harus dengan undang-undang, karena bagaimana jika rancangan undang-undangan pencabutan Perpu oleh Presiden juga ditolak oleh DPR, maka Perpu berarti masih berlaku. Untuk itu cukup dengan penolakan DPR atas Perpu, dengan sendirinya Perpu menjadi tidak berlaku.