

**ALASAN IHWAL KEGENTINGAN MEMAKSA DALAM  
PEMBENTUKAN PERATURAN PEMERINTAH  
PENGANTI UNDANG-UNDANG**

**SKRIPSI**

*Diajukan Untuk Memenuhi Syarat  
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum*

Oleh :

**M. RIDWAN APRILINGGA**  
**1806200073**



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2022**



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Widyapekerti - Institut Agama Islam Muhammadiyah Sumatera Utara

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [fahum](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**BERITA ACARA**

**UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA  
BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I**

Panitian Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Sabtu tanggal 15 Oktober 2022, Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan, menimbang:

**MENETAPKAN**

**NAMA** : M. RIDWAN APRILINGGA  
**NPM** : 1806200073  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM / HUKUM TATA NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : ALASAN IHWAL KEGENTINGAN YANG MEMAKSA  
DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN  
PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG

Dinyatakan : ( A ) Lulus Yudisium dengan predikat Istimewa  
( ) Lulus Bersyarat, memperbaiki/Ujian Ulang  
( ) Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum Tata Negara

**PANITIA UJIAN**

**Ketua**

  
**Dr. FAISAL, S.H., M.Hum**  
NIDN. 0122087502

**Sekretaris**

  
**Dr. ZAINUDDIN, S.H., M.H**  
NIDN. 018047901

**ANGGOTA PENGUJI:**

1. Dr. EKA N.A.M SIHOMBING, S.H., M.Hum
2. Dr. ZAINUDDIN, S.H., M.H
3. BENITO ASDHIE KODIYAT MS, S.H., M.H

  
1. \_\_\_\_\_  
  
2. \_\_\_\_\_  
  
3. \_\_\_\_\_



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

UMSU Tarakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003  
<https://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#)

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI**


Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

- NAMA** : M. RIDWAN APRILINGGA  
**NPM** : 1806200073  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM / HUKUM TATA NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : ALASAN IHWAL KEGENTINGAN YANG MEMAKSA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG  
**PENDAFTARAN** : TANGGAL 13 OKTOBER 2022

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah lulus dari Ujian Skripsi penulis berhak memakai gelar:

**SARJANA HUKUM (S.H)**

Diketahui  
**DEKAN FAKULTAS HUKUM**

  
**Dr. FAISAL, S.H., M.Hum**  
NIDN. 0122087502

**PEMBIMBING**

  
**BENITO ASHDIE KODIYAT MS., S.H., M.H**  
NIDN. 0110128801

**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya







**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Disiplin | Berprestasi | Berkeadilan  
Berkeadilan | Berprestasi | Berkeadilan

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 85/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003  
<https://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#)

**PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI**

Saya yang bertandatangan di bawah ini :

Nama : M. RIDWAN APRILINGGA  
NPM : 1806200073  
Fakultas : HUKUM  
Program Studi : HUKUM  
Bagian : HUKUM TATA NEGARA  
Judul Skripsi : ALASAN IHWAL KEGENTINGAN MEMAKSA DALAM  
PEMBENTUKAN PERATURAN PEMERINTAH  
PENGANTI UNDANG-UNDANG

Dengan ini menyatakan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya. Apabila ternyata di kemudian hari skripsi ini diketahui merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Medan, 15 Oktober 2022

Saya yang menyatakan,



**M. RIDWAN APRILINGGA**

NPM. 1806200073



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Widyaiswara dan Dosen Tetap  
Kampus dan Masyarakat

MAJELIS PENYIARAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PISIPISAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003  
🌐 <https://fahum.umsu.ac.id> 📧 [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) 📱 [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#)



**KARTU BIMBINGAN  
SKRIPSI MAHASISWA**

**NAMA** : M. RIDWAN APRILINGGA  
**NPM** : 1806200073  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/HUKUM TATA NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : ALASAN HUKUM KEGENTINGAN MEMAKSA  
DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN  
PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG

**PEMBIMBING** : BENITO ASDHIE KODIYAT MS, S.H., M.H

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	PARAF
3-09-2022	Penyerahan Skripsi	
04-09-2022	Perubahan Rumusan Masalah	
06-09-2022	Perubahan tingkatan Pustaka	
06-09-2022	Penambahan Materi pada bab III	
06-09-2022	Penambahan Abstrak	
09-09-2022	Perubahan Penulisan Footnote	
17-09-2022	Perubahan Penulisan Abstrak	
17-09-2022	Memperbaiki Penulisan Footnote	
19-09-2022		

Diketahui Dekan

(Dr. Faisal, S.H., M.Hum)

Dosen Pembimbing

(Benito Asdhie Kodiyat MS, S.H., M.H)

## ABSTRAK

# ALASAN IHWAL KEGENTINGAN MEMAKSA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PEMERINTAH PENGANTI UNDANG-UNDANG

M. RIDWAN APRILINGGA

Kegentingan yang memaksa memiliki pengertian yang multitafsir dan menjadi wewenang dari Presiden untuk menafsirkan kegentingan yang memaksa tersebut dalam pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang., dalam menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, harus ada batasan yang objektif mengenai kegentingan yang memaksa tersebut. Hal inilah yang menjadi pokok pembahasan dalam tulisan ini, apa saja syarat agar suatu keadaan dapat dikatakan sebagai kegentingan yang memaksa. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Kedudukan Hukum Kebijakan Ikhwal Kegentingan Memaksa Dengan Pemberlakuan Perppu. Syarat Ikhwal Kegentingan Yang Memaksa Dalam Proses Pembentukan Perppu, dan Konsistensi Ikhwal Kegentingan Memaksa Dalam Pembentukan Perppu.

Metode penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian Yuridis Normatif, suatu metode yang dilakukan dalam sebuah penelitian yang dilakukan berdasarkan riset yang bersumber pada data kepustakaan, sehingga didapati pengertian dan pemahaman atas kebijakan peraturan perundang-undangan terkait dengan judul dan rumusan masalah dalam penelitian. Dari penelitian dalam tulisan ini, ditemukan bahwa dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 menyatakan bahwa kegentingan yang memaksa harus memenuhi 3 (tiga) syarat yaitu adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang, undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada undang-undang tetapi tidak memadai dan kekosongan hukum.

Kewenangan untuk menanggulangi, mengatasi, dan mengelola keadaan darurat terletak di tangan kepala negara. Di Indonesia yang menganut sistem presidential, kewenangan tersebut berada di tangan Presiden. Dasar kewenangan ini yang memberikan hak presiden membentuk Perppu yang pada dasarnya berfungsi sebagai undang-undang. Mekanisme Perppu menjadi undang-undang untuk memenuhi prinsip demokrasi diperlukan persetujuan DPR, menjadi pertimbangan bahwa persetujuan DPR terhadap Perppu tidak diperlukan. Perppu cukup diberlakukan dalam masa keadaan genting dan memaksa atau dalam masa kedaruratan.

**Kata Kunci:** Ikhwal Kegentingan Memaksa, Kekosongan Hukum dan Perppu.

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Dalam menjamin agar negara selalu dalam keadaan normal adalah salah satu tugas pokok pemerintahan guna tercapainya tujuan negara. Akan tetapi dalam keadaan normal itu, proses pemerintahan hanya dapat diselenggarakan menurut cara-cara yang ditentukan dalam undang-undang dasar, sebagai mana dikenal dengan prinsip *constitutional government*. Dan hal tersebut tercantum dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menentukan “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut konstitusi.<sup>1</sup> Selain kondisi negara dalam keadaan biasa (*ordinary condition*) atau (*normal condition*), kadang-kadang timbul atau terjadi keadaan yang tidak normal.

Keadaan yang menimpa suatu negara yang bersifat tidak biasa atau tidak normal itu memerlukan pengaturan yang bersifat khusus sehingga fungsi-fungsi negara dapat bekerja secara efektif dalam keadaan yang tidak normal.<sup>2</sup> Dalam keadaan yang demikian, bagaimanapun juga, sistem norma hukum yang diperuntukkan bagi keadaan yang normal tidak dapat diharapkan efektif untuk dipakai guna mencapai tujuan hukum yang menjamin keadilan, kepastian, dan kemanfaatannya. Oleh karena itu, sejak semula keadaan tidak normal itu sudah seharusnya diantisipasi dan dirumuskan pokok-pokok garis besar pengaturannya

---

<sup>1</sup> Dedy Nursamsi. Kerangka Cita Hukum (*Recht Idee*) Bangsa Sebagai Dasar Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, *Jurnal Cita Hukum*, 2014. halaman 89-100

<sup>2</sup> Osgar S. Matompo. Pembatasan Terhadap Hak Asasi Manusia Dalam Perspektif Keadaan Darurat, *Jurnal Media Hukum*, 2014. halaman 57-72



dalam Undang-Undang Dasar. Bahkan, karena pentingnya hal ini, juga diperlukan pengaturan dalam bentuk undang-undang yang tersendiri. Sehingga hal-hal dasar mengenai bekerjanya fungsi-fungsi kekuasaan negara dalam keadaan tidak normal itu dapat ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama-sama dengan Presiden.

Tujuan Negara Indonesia, sebagaimana dirumuskan dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Berdasarkan kondisi di atas, maka negara harus bertanggung jawab mengatasi keadaan bahaya yang mengancam keselamatan warga negara. Untuk mengantisipasi keadaan tersebut, maka dalam Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia diatur pada Pasal 22 sebagai berikut:

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

Jika memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) ditempatkan sejajar

dengan UU (mempunyai kedudukan yang setingkat dengan UU). Oleh karena itu, Perppu dapat pula melaksanakan perintah UUD NRI Tahun 1945. Pasal 1 ayat (4) UU No, 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, disebutkan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.<sup>3</sup>

Dasar hukum dari kegentingan yang memaksa dan kebutuhan mendesak adalah berdasarkan Pasal 22 ayat UUD 1945 disebutkan bahwa “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Hal yang dianggap genting dan memaksa dalam UUD 1945 tersebut disebutkan parameternya dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 dalam ayat (1) yaitu karena adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, sebagaimana ditentukan oleh Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”.

PERPPU ditetapkan oleh Presiden, tetapi dalam 1 tahun harus sudah dimintakan persetujuan DPR. Jika disetujui, PERPPU meningkat statusnya

---

<sup>3</sup> Ferry Irawan Febriansyah, 2016. Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, *Jurnal Perspektif*, 2016. halaman 220-229

menjadi undang-undang, dan jika ditolak oleh DPR, maka PERPPU itu harus dicabut dan tidak dapat lagi diajukan di DPR dalam masa persidangan berikutnya. Penulis berpendapat bahwa sampai saat ini belum ada ukuran yang jelas dan terukur tentang apa yang dimaksud dengan “kegentingan memaksa” yang dapat menjadi alasan dikeluarkannya sebuah PERPPU oleh Presiden. Oleh karena “hal ihwal kegentingan yang memaksa” sebagaimana dimaksud Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 merupakan penilaian subjektif Presiden, sedangkan objektivitasnya dinilai oleh DPR dalam persidangan, untuk dapat menerima atau menolak penetapan PERPPU menjadi undang-undang.

Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPPU) di Indonesia sering menjadi kontroversi, baik dari segi pembentukannya maupun dari segi pelaksanaannya. Hal ini mengingatkan bahwa sistem hukum Indonesia lebih cenderung ke positivistik, dimana dominasi teks tertulis dalam peraturan lebih dominan. Sebagai pilihan lain, pendekatan hukum progresif diperlukan juga untuk mengeluarkan positivisme dari kekakuan dirinya, dengan upaya-upaya yang komprehensif.

Salah satu titik kontroversinya terletak pada pernyataan istilah “kegentingan memaksa” dalam Undang-Undang Dasar 1945. Terminologi “kegentingan memaksa” dapat ditafsirkan beragam oleh eksekutif, sehingga esensi dari “kegentingan memaksa” dapat menimbulkan bias yang tidak jelas. Bahkan terminologi “kegentingan memaksa” tidak tertutup kemungkinan untuk

ditafsirkan hanya sebagai "kepentingan penguasa" yang bersifat temporer untuk maksud dan tujuan tertentu.

Walaupun "kegentingan memaksa" menjadi pertimbangan dikeluarkannya sebuah PERPPU alasannya bersifat subjektif, akan tetapi alasan-alasan yang menjadi pertimbangan Presiden untuk mengeluarkan sebuah PERPPU agar lebih didasarkan pada kondisi objektif bangsa dan negara yang tercermin dalam konsiderans "Menimbang" dari PERPPU yang bersangkutan. Termasuk juga memperbaiki sistem hukum dan memperbaiki mekanisme pembuatan, penetapan dan pencabutan sebuah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU). Hal ini sangat dibutuhkan dalam rangka reformasi dan pembangunan hukum nasional ke depan kearah yang lebih bagus.

Diskursus mengenai PERPPU dengan terminologi "kegentingan memaksa" merupakan salah satu isu-isu yang sering diperdebatkan oleh para ahli hukum. Hal ini membuat topik yang dibahas dalam penelitian ini menjadi semakin menarik.

Ada beberapa pertanyaan kunci yang ingin penulis bahas dalam penelitian ini. Pertanyaan-pertanyaan tersebut diantaranya adalah: Pertama, bagaimana standar utama suatu keadaan dikatakan "kegentingan yang memaksa" sehingga Presiden dapat dengan leluasa membuat PERPPU? Kedua, bagaimana sistem hukum Indonesia mengatur tentang kegentingan memaksa sehingga PERPPU yang dibuat Presiden tidak semata-mata mencerminkan kepentingan penguasa? Ketiga, sejauh mana peran Presiden dalam menentukan suatu keadaan dikatakan "kegentingan memaksa"?

Bila dilihat dari sudut pandang Islam tentang tujuan penciptaan suatu negara, akan diperoleh gambaran bahwa suatu negara dalam islam adalah untuk memelihara keamanan dan integritas negara, menjaga hukum dan ketertiban, dan untuk memajukan negeri sehingga setiap individu dalam negeri itu dapat merealisasikan seluruh potensinya sambil memberikan sumbangan bagi kesejahteraan bagi semuanya<sup>4</sup>.

Sebagaimana firman Allah SWT dalam Surat An Naml ayat 32:

قَالَتْ يَا أَيُّهَا الْمَلَأُوْا أَفْتُونِي فِي أَمْرِي مَا كُنْتُ قَاطِعَةً أَمْرًا حَتَّى  
تَشْهَدُوْنَ

Terjemahannya:

Berkata dia (Balqis): "Hai para pembesar berilah Aku pertimbangan dalam urusanku (ini) Aku tidak pernah memutuskan sesuatu persoalan sebelum kamu berada dalam majelis (ku)".

Demikianlah Rasulullah Saw bermusyawarah dengan para sahabatnya dalam mengambil keputusan didalam urusan apapun. Selagi tidak ada wahyu dalam hal itu. Sebagaimana dawuh rasulullah kepada Sayyidina Ali yang diriwayatkan dalam hadits Thabrani:

Artinya: Ali berkata pada Rasulullah, "Wahai Rasulullah, bagaimana menurutmu jika tampak suatu persoalan pada kami yang belum ada dalam Al-Qur'an dan tidak ada keterangan jelas di dalamnya?" Rasulullah bersabda, "Kalian mengadakan musyawarah dalam persoalan dengan hamba-hamba mu'min dan jangan memutuskan pendapat sendiri"<sup>5</sup>

<sup>4</sup> YUSDANI, 2011. *Fiqh Politik Muslim*, Yogyakarta: Amara Books, halaman. 63.

<sup>5</sup> Al-Thabrani, *Al-Mu'jam Al-Kabir* Jilid XI. 1983 . (Mushal: Maktabah Al-,Ulum Wa Al-Hikam), halaman 371



Berdasarkan penjelasan diatas , dirasa sangat menarik untuk penulis ambil permasalahan sebagai judul penelitian yang berjudul “Alasan Ihwal Kegentingan Memaksa Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”

### **1. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang yang telah disampaikan diatas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Kedudukan Hukum Kebijakan Ikhwal Kegentingan Memaksa Dengan Pemberlakuan PERPPU?
2. Bagaimana Syarat Ikhwal Kegentingan Yang Memaksa Dalam Proses Pembentukan Perppu?
3. Bagaimana Konsistensi Ihwal Kegentingan Memaksa Dalam Pembentukan Perppu?

### **2. Faedah Penelitian**

Dalam penulisan proposal ini, diharapkan dapat memberikan hal positif dan manfaat, baik manfaaat teoritis maupun manfaat praktis. Faedah dari segi teoritis adalah faedah sebagai sumbangan baik kepada ilmu pengetahuan pada umumnya maupun pada ilmu hukum khususnya. Sedangkan faedah dari segi praktis adalah penelitian tersebut berfaedah bagi kepentingan negara, bangsa, masyarakat dan pembangunan<sup>6</sup>

Adapun faedah yang ingin dicapai dalam Penelitian ini adalah:

- a. Faedah Secara Teoritis

---

<sup>6</sup> Ida Hanifah, dkk, 2018, “*Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa.*”, Medan: CV Pustaka Prima, halaman 16.

Penelitian ini bermanfaat sebagai referensi yang dapat memberikan tambahan ilmu pengetahuan dan perbandingan dalam melakukan penelitian pada bidang yang sama dimasa yang akan datang, khususnya penelitian yang berkaitan dengan kebijakan keuangan negara.

b. Faedah Praktis

Penelitian ini bermanfaat sebagai bahan masukan yang mungkin berguna untuk pemecahan masalah yang dihadapi terutama dalam mengantisipasi kerugian negara

## **B. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang akan diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk Mengetahui Kedudukan Hukum Kebijakan Ikhwal Kegentingan Memaksa Dengan Pemberlakuan PERPPU.
2. Untuk Mengetahui Syarat Ikhwal Kegentingan Yang Memaksa Dalam Proses Pembentukan Perppu.
3. Untuk Mengetahui Konsistensi Ihwal Kegentingan Memaksa Dalam Pembentukan Perppu.

## **C. Definisi Operasional**

Definisi Operasional atau kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara definisi-definisi/konsep-konsep khusus yang akan diteliti<sup>7</sup> Definisi Operasional bertujuan untuk melihat sejauh mana suatu faktor berkaitan dengan faktor lainnya. Kebijakan Penggunaan Keuangan Negara

---

<sup>7</sup> *Ibid.*

Dengan Pemberlakuan Alasan Ihwal Kegentingan Memaksa Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, maka dalam definisi operasional, dijelaskan apa yang dimaksudkan dengan; Kebijakan, Keuangan Negara, Ihwal Kegentingan Memaksa, Pemberlakuan Perppu.

Maka cara penyusunan kalimat definisi operasionalnya adalah:

### **1. Kebijakan**

Kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan<sup>8</sup> Adapun yang dimaksud dengan ‘Kebijakan’ dalam penelitian ini adalah menggunakan kebijakan sebagai cara bertindak pemerintah.

### **2. Ihwal Kegentingan Memaksa**

Menurut Mahkamah Konstitusi pengertian kegentingan yang memaksa tidak dimaknai sebatas hanya adanya keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945. Dalam pertimbangannya dinyatakan memang benar bahwa keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945 dapat menyebabkan proses pembentukan Undang-Undang secara biasa atau normal tidak dapat dilaksanakan, namun keadaan bahaya bukanlah satu-satunya keadaan yang menyebabkan timbulnya kegentingan memaksa sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD 1945.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Edi suharto, 2004. *Analisis Kebijakan Negara*, Jakarta : Bumi Aksara, halaman 1.

<sup>9</sup> Henny Juliani, 2020. *Administrative law & governance* . Vol. 3. Issue2, halaman. 338

### 3. Pemberlakuan Perpu

Menurut KBBI arti kata Pemberlakuan yaitu ; Proses, Cara, Pembuatan Memberlakukan.<sup>10</sup> Adapun yang dimaksud Pemberlakuan dalam penelitian ini adalah: cara serta proses pemerintah dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Perppu adalah Peraturan Perundang-Undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa yang diatur dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi : “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.<sup>11</sup> Adapun yang dimaksud dalam penelitian ini adalah: peranan serta fungsi Perppu dalam hal kegentingan yang memaksa.

#### D. Keaslian Penelitian

Persoalan mengenai Kebijakan Keuangan Negara Melalui Pemberlakuan Perpu, bukanlah hal baru. Oleh karenanya, penulis meyakini telah banyak peneliti-peneliti sebelumnya yang mengangkat tentang Kebijakan Keuangan Negara Dalam Pemberlakuan Perpu sebagai tajuk dalam berbagai penelitian. Namun berdasarkan bahan kepustakaan yang ditemukan baik melalui *Searching* via internet maupun penelusuran kepustakaan dari lingkungan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dan perguruan tinggi lainnya, penulis tidak menemukan penelitian yang sama dengan tema dan pokok bahasan yang penulis

---

<sup>10</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia

<sup>11</sup>Perppu. Melalui, [https://id.wikipedia.org/wiki/Peraturan\\_Pemerintah\\_Pengganti\\_Undang-Undang\\_\(Indonesia\)](https://id.wikipedia.org/wiki/Peraturan_Pemerintah_Pengganti_Undang-Undang_(Indonesia)), diakses pada 25 Maret 2022 pukul 17.00 Wib.

teliti terkait “Alasan Ihwal Kegentingan Memaksa Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.”

Dari beberapa judul penelitian yang pernah diangkat oleh peneliti sebelumnya, ada dua judul yang hampir mendekati sama dengan penelitian dalam penulisan skripsi ini, antara lain:

1. Nadia Ainun Salsabila. 2020. Perihal Hal Ikhwal Kegentingan Yang Memaksa (Studi Atas Gagasan Pembentukan Perppu KPK Oleh Presiden). Permasalahan mengenai penerbitan Perppu oleh Presiden sedang menuai banyak pro dan kontra, masalah tersebut tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (Perppu KPK) yang kewenangannya berada di tangan Presiden Joko Widodo (Jokowi) terus bergulir sampai sekarang. Meski ada yang setuju perppu, namun ada pula yang tidak setuju. Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 Presiden dalam mengeluarkan Perppu memiliki 3 syarat sebagai parameter adanya hal “kegentingan yang memaksa” bagi Presiden untuk mengeluarkan Perppu, yaitu: Adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang; Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai; dan adanya 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. Penelitian ini bertujuan untuk melihat bagaimana Hal Ikhwal kegentingan yang Memaksa dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang pada Gagasan Pembentukan Perppu KPK Oleh Presiden. Penelitian ini termasuk ke dalam tipologi penelitian hukum normatif dengan menerapkan pendekatan perundang-undangan. Penelitian dilakukan dengan studi kepustakaan dan mengaitkan dengan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder untuk mengetahui sejauh mana keadaan kegentingan yang memaksa Presiden dalam menerbitkan Perppu KPK. Hasil dari penelitian ini mengungkapkan bahwa dengan adanya Revisi UU KPK ini melihat kondisi sosial masyarakat belum dapat dijadikan syarat terjadinya hal ikhwal kegentingan yang memaksa untuk Presiden mengeluarkan Perppu mengenai Revisi UU KPK, karena UU KPK yang lama masih sangat cukup mendukung kerja KPK meskipun belum sempurna; Konsekuensi hukum bagi Presiden apabila melakukan penerbitan Perppu KPK tidak sesuai dengan syarat adanya hal ikhwal kegentingan yang memaksa Presiden hanya di kenai hukuman sanksi administrasi karena Perppu tersebut tidak memenuhi syarat materil ataupun prosedur. Saran dari penelitian ini menyarankan bahwa Pemerintah harus mengkaji ulang mengenai Revisi UU KPK tersebut, karena dilihat dari isi dalam rancangan tersebut tidak memperjelas untuk lebih memperkuat

Lembaga KPK, tapi substansinya hanya ingin melemahkan Lembaga KPK; Pemerintah harus membatalkan Rancangan Revisi UU KPK tersebut dan menolak untuk menerbitkan UU KPK yang terbaru karena Negara Indonesia sangat membutuhkan Lembaga KPK yang kuat dan berdiri secara independen agar dapat terus mengusut kasus korupsi di Indonesia.

2. Analisis Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 Perspektif Siyasah Dusturiyah (Studi Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2020 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020) Oleh: Eling Sinta NIM. 1711150005 Tujuan penelitian ini yaitu untuk mengetahui analisis kebijakan keuangan negara dan stabilitas sistem keuangan untuk penanganan pandemi corona virus disease (covid-19) (studi Pasal 27 undang-undang nomor 2 tahun 2020 tentang penetapan perpu nomor 1 tahun 2020 baik perspektif hukum positif maupun hukum Islam. Jenis penelitian dalam penulisan skripsi ini ialah penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Dengan metode ini penulis menganalisis baik dari undang-undang nomor 2 tahun 2020 tentang penetapan perpu nomor 1 tahun 2020 ataupun bahan hukum yang mendukung, agar menghasilkan kajian mengenai Analisis Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease (Covid-19) (Studi Pasal 27 Undang- Undang Nomor 2

Tahun 2020 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020). Sehingga menghasilkan hasil penelitian yaitu: (1) pandemi corona virus disease, mengharuskan presiden menerbitkan perpu kemudian pada persidangan berikutnya DPR mengesahkan Perpu tersebut menjadi Undang-Undang yaitu Undang-Undang Nomor 2 tahun 2020, akan tetapi jika dilihat dari materi muatannya terutama pada Pasal 27 UU ini yang banyak bertentangan dengan UUD dan UU lainnya. (2) Dalam hal pandemi corona virus disease ini yang membuat kepala negara dan al-tasyri“iyah berijtihad sehingga menerbitkan UU No. 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2020 mengingat kemaslahatan masyarakat merupakan tujuan utama dalam hal penerbitan peraturan tersebut.

Secara konstruktif, substansi dan pembahasan terhadap kedua penelitian tersebut di atas berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis saat ini. dalam kajian topik bahasan yang penulis angkat ke dalam bentuk Skripsi ini mengarah kepada kewenangan, unsur pengaturan serta prinsip batasan yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dalam membuat kebijakan mengenai keuangan negara dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

### **E. Metode Penelitian**

Metodologi penelitian yakni ilmu tentang cara melakukan penelitian secara teratur (sistematis). Dengan demikian, metodologi penelitian hukum adalah ilmu tentang cara melakukan penelitian hukum secara teratur (sistematis) yang pada hakikatnya berfungsi untuk memberikan pedoman, tentang cara seorang peneliti mempelajari,

menganalisis, memahami dalam melakukan penelitian hukum. Dalam hal ini dapatlah dikatakan bahwa metodologi merupakan suatu unsur yang mutlak harus ada di dalam penelitian hukum.<sup>12</sup>

### **1. Jenis dan pendekatan penelitian**

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normative atau penelitian kepustakaan (*library Research*). Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan system norma. Sistem norma yang dibangun adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, serta doktrin (ajaran). Lebih lanjut mengenai penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang memiliki objek kajian tentang kaidah atau aturan hukum. Penelitian hukum normative meneliti kaidah atau peraturan hukum sebagai suatu bangunan system yang terkait dengan suatu peristiwa hukum. Penelitian ini dilakukan dengan maksud untuk memberikan argumentasi hukum sebagai dasar penentu apakah suatu peristiwa telah benar atau salah, serta bagaimana sebaiknya peristiwa itu menurut hukum.<sup>13</sup>

### **2. Sifat Penelitian**

Sifat penelitian yang digunakan dalam menyelesaikan penelitian ini adalah deskriptif yaitu penelitian yang hanya semata-mata melukiskan keadaan objek atau peristiwanya tanpa suatu maksud untuk mengambil kesimpulan-kesimpulan yang berlaku umum dengan menggunakan pendekatan yuridis normative yang menggambarkan secara sistematis data mengenai masalah yang akan dibahas.

---

<sup>12</sup> Eka N.A.M Sihombing dan Cynthia Hadita, 2022. *Penelitian Hukum*. Malang: Setara Pers. halaman 2.

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm. 43.

Data yang terkumpul kemudian dianalisis secara sistematis sehingga dapat ditarik kesimpulan dari keseluruhan hasil penelitian.<sup>14</sup>

### 3. Sumber Data

Sumber data yang diperoleh dalam penelitian ini adalah :

- a. Data yang bersumber dari Hukum Islam: yaitu Al-Qur'an yang disebut juga dengan kewahyuan. Dalam penelitian ini, data kewahyuan yang digunakan merujuk pada Q.S.
- b. Data sekunder yaitu data pustaka yang mencakup dokumen-dokumen resmi dan publikasi tentang hukum. Data skunder terdiri dari:

- 1) Bahan Hukum Primer

Data primer yaitu Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Covid-19 Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan.

- 2) Bahan Hukum Sekunder

Yaitu bahan hukum yang menjelaskan tentang bahan hukum primer, yaitu data pendukung dan data pelengkap, Adapun bahan hukum sekunder yang peneliti gunakan adalah buku-buku hukum, jurnal-jurnal hukum, kamus-kamus hukum, termasuk data-data

---

<sup>14</sup> Ida Hanifa, dkk, *Op.Cit.* halaman. 22.



atau dokumen-dokumen dari internet yang berkaitan dengan pembahasan dalam penelitian ini.<sup>15</sup>

3) Bahan Hukum Tersier

Yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan skunder, berupa kamus hukum, kamus bahasa Indonesia, internet dan lain sebagainya.<sup>16</sup>

#### 4. Alat Pengumpul Data

Dalam penelitian ini, alat pengumpul data yang dipergunakan dapat dilakukan dengan dua cara yaitu:

- a. *Offline* yaitu menghimpun data studi kepustakaan secara langsung dengan mengunjungi toko-toko buku dan perpustakaan (baik di dalam kampus Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara), guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian.
- b. *Online* yaitu studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan cara searching melalui media internet guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian dimaksud.

#### 5. Analisis Data

Analisis Data adalah kegiatan memfokuskan, mengabstraksikan, mengorganisasikan data secara sistematis dan rasional untuk memberikan bahan

---

<sup>15</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, halaman 155.

<sup>16</sup> Ida Hanifa, dkk, *Op.Cit.* halaman.21

jawaban terhadap permasalahan. Analisis Data menguraikan tentang bagaimana memanfaatkan data yang terkumpul untuk dipergunakan dalam memecahkan permasalahan penelitian.<sup>17</sup> Analisis dalam penelitian ini, pengumpulan data dilakukan secara kualitatif yakni pemilihan teori-teori, asas-asas, norma-norma, doktrin dan pasal-pasal di dalam undang-undang yang relevan dengan permasalahan, membuat sistematika dari data-data tersebut sehingga akan menghasilkan kualifikasi tertentu yang sesuai dengan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini. Data yang dianalisis secara kualitatif akan dikemukakan dalam bentuk uraian secara sistematis, selanjutnya semua data diseleksi, diolah kemudian dinyatakan secara deskriptif sehingga dapat memberikan solusi terhadap permasalahan yang dimaksud.

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, halaman. 22

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam dinamika sejarah di Indonesia frasa “kegentingan yang memaksa” memiliki pengertian yang multitafsir dan menjadi wewenang dari Presiden untuk menafsirkan kegentingan yang memaksa tersebut dalam pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Seyogianya, dalam menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, harus ada batasan yang objektif mengenai kegentingan yang memaksa tersebut. Hal inilah yang menjadi pokok pembahasan dalam tulisan ini, apa saja syarat agar suatu keadaan dapat dikatakan sebagai kegentingan yang memaksa? Dari penelitian dalam tulisan ini, ditemukan bahwa dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 menyatakan bahwa kegentingan yang memaksa harus memenuhi 3 (tiga) syarat yaitu adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang, undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada undang-undang tetapi tidak memadai dan kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan kendala yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menyatakan bahwa “dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Peraturan pemerintah pengganti undang-

undang (Perppu) yaitu suatu peraturan yang dari segi isinya seharusnya ditetapkan dalam bentuk undang undang, tetapi karena keadaan kegentingan yang memaksa ditetapkan dalam bentuk peraturan pemerintah.<sup>18</sup> Yang menjadi pertanyaan adalah siapa yang menentukan kapan dan dalam keadaan seperti apakah kondisi yang disebut sebagai hal ihwal kegentingan yang memaksa telah terpenuhi sehingga Presiden berhak menetapkan Perppu dimaksud.

Rumusan tersebut sebenarnya dapat disebut termasuk kategori objective wording seperti yang dimaksud oleh Cora Hoexter. Artinya, hak Presiden dimaksud tidak meniadakan hak DPR untuk mengontrol penetapan Perppu yang dibuat oleh Presiden. Jika DPR menyatakan persetujuannya, barulah Perppu itu diakui dan berlaku sebagai undang-undang. Jika ditolak oleh DPR, maka Perppu tersebut selanjutnya harus dicabut sesuai dengan ketentuan Pasal 22 ayat (3) UUD NRI 1945. Dengan kata lain, penentuan keadaan darurat itu sendiri tidak semata-mata tergantung kepada kehendak subjektif Presiden, melainkan tergantung pula kepada kehendak para wakil rakyat di DPR.<sup>19</sup> Namun demikian, dari sudut pandang kekuasaan Presiden, hak untuk menetapkan Perppu atas dasar penilaian Presiden sendiri yang bersifat sepihak mengenai adanya hal ihwal kegentingan yang memaksa dapat dikatakan bersifat subjektif. Artinya, ketika suatu Perppu ditetapkan oleh Presiden berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (1) Undang Undang Dasar 1945, penentuan adanya hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagai prasyarat dapat dikatakan semata-mata berdasarkan subjektivitas kekuasaan Presiden sendiri. Penilaian mengenai hal ihwal kegentingan yang memaksa itu

---

<sup>18</sup> Jimly Asshiddiqie. 2008. *Hukum Tata Negara Darurat*, Rajawali Press, Jakarta. halaman 3.

<sup>19</sup> Ibid., Jimly Asshiddiqie. hlm. 12 – 13.

baru menjadi objektif setelah hal itu dinilai dan dibenarkan adanya oleh DPR berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945.<sup>20</sup>

Dinamika sejarah peraturan perundang-undang di Indonesia menunjukkan bahwa latar belakang penetapan Perppu oleh Presiden umumnya berbeda-beda. Hal ini disebabkan karena ukuran kegentingan yang memaksa selalu bersifat multitafsir dan sangat bergantung pada subyektifitas Presiden dalam menafsirkan frasa kegentingan yang memaksa sebagai dasar untuk menetapkan suatu Perppu.<sup>21</sup>

Menafsirkan istilah kegentingan yang memaksa dengan beragam penafsiran akan memberikan peluang bagi Presiden untuk berlaku sewenang-wenang. Artinya bahwa dengan kewenangan mutlak yang dimiliki Presiden dalam mengeluarkan Perppu, ditambah lagi dengan tidak adanya batasan yang jelas tentang pengertian kegentingan yang memaksa akan sangat berpeluang menciptakan pemerintahan yang otoriter.<sup>22</sup>

Selanjutnya, mengacu pada ketentuan Pasal 87 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengenai keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan, menentukan bahwa “peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat pada tanggal diundangkan,

---

<sup>20</sup> Ibid., hlm. 13.

<sup>21</sup> J.Ronald Mawuntu, “Eksistensi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Sistem Norma Hukum Indonesia”, *Jurnal Hukum Unsrat*, Vol. XIX, No. 5, Oktober – Desember 2011, halaman 122.

<sup>22</sup> Janpatar Simamora, “Multitafsir Pengertian “Ihwal Kegentingan yang Memaksa” dalam Penerbitan Perppu”, *Mimbar Hukum*, Volume 2, Nomor 1, Februari 2010, halaman 68.

kecuali ditentukan lain di dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan”. Hal ini sesuai dengan kelaziman yang berlaku di dunia ilmu hukum di mana pun, yaitu kecuali ditentukan lain maka semua norma hukum mulai berlaku mengikat sejak tanggal ditetapkan atau diundangkan.<sup>23</sup> Hal ini berlaku juga terhadap Perppu, bahwa sejak ditetapkan atau diundangkan maka Perppu mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

Dikarenakan Perppu sudah mempunyai kekuatan hukum mengikat setelah ditetapkan atau diundangkan dan untuk menghindari penyalahgunaan kewenangan Perppu, maka seyogianya harus ada penafsiran yang objektif mengenai kegentingan yang memaksa, sehingga kewenangan untuk mengeluarkan Perppu oleh Presiden tidak disalahgunakan. Hal ini menarik untuk diketahui, apakah syarat atau kriteria dari kegentingan yang memaksa sebagai dasar menetapkan Perppu oleh Presiden dan apakah Perppu yang dikeluarkan tersebut sudah sesuai dengan syarat kegentingan yang memaksa.

#### **A. Fungsi dan Materi Muatan Perppu**

Secara hierarki semua jenis peraturan perundang-undangan mempunyai fungsi tertentu. Tetapi secara umum menurut Bagir Manan fungsi peraturan perundang-undangan dibagi menjadi 2 (dua)

---

<sup>23</sup> Jimly Asshiddiqie. 2010. *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, halaman 219.

kelompok utama, yaitu:<sup>24</sup>

Fungsi Internal, yaitu fungsi peraturan perundang-undangan sebagai sub-sistem hukum terhadap sistem kaidah hukum umumnya. Secara internal, peraturan perundang-undangan menjalankan beberapa fungsi antara lain:

Fungsi penciptaan hukum (*rechtschepping*) yang melahirkan sistem kaidah hukum yang berlaku umum dilakukan atau terjadi melalui beberapa cara, yaitu melalui keputusan hakim, kebiasaan yang timbul di dalam praktik dalam kehidupan masyarakat/negara, dan peraturan perundang-undangan. Di Indonesia, peraturan perundang-undangan merupakan cara utamapenciptaan hukum.

Fungsi pembaharuan hukum. Pembentukan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan, sehingga pembaruan hukum dapat pula direncanakan. Fungsi pembaruan terhadap perundang-undangan antara lain dalam rangka mengganti peraturan perundang-undangan masa Belanda dan peraturan perundang-undangan nasional yang tidak sesuai lagi dengan kebutuhan dan perkembangan baru.

Fungsi integrasi pluralisme sistem hukum. Pluralisme sistem hukum yang berlaku hingga saat ini merupakan salah satu warisan kolonial yang harus ditata kembali. Pembaruan sistem hukum nasional adalah dalam rangka mengintegrasikan berbagai sistem hukum tersebut sehingga tersusun dalam satu tatanan yang harmonis satu sama lain.

---

<sup>24</sup> Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, 2013. *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah; Suatu Kajian Teoretis & Praktis Disertai Manual*, Kencana, Jakarta. halaman 61-64.

Fungsi kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan asas penting di dalam tindakan hukum dan penegakan hukum dan peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi daripada hukum kebiasaan dan hukum adat atau yurisprudensi.

Fungsi eksternal adalah keterkaitan peraturan perundang-undangan dengan tempat berlakunya. Fungsi eksternal bisa juga disebut fungsi sosial hukum, dan dapat dibedakan menjadi:

Fungsi perubahan. Fungsi perubahan yaitu hukum sebagai sarana rekayasa sosial dimana peraturan perundang undangan diciptakan atau dibentuk untuk mendorong perubahan masyarakat dibidang ekonomi, sosial, maupun budaya.

Fungsi stabilitas. Peraturan perundang- undangan dibidang pidana, ketertiban, dan keamanan merupakan kaidah-kaidah yang terutama bertujuan menjamin stabilitas masyarakat.

Fungsi kemudahan. Fungsi kemudahan dapat berfungsi sebagai sarana mengatur berbagai kemudahan peraturan yang berisi insentif, seperti keringan pajak.

Fungsi peraturan perundang-undangan yang disebutkan di atas sejalan dengan fungsi hukum yang dikemukakan oleh Sjahrhan Basah. Menurut Sjahrhan Basah, ada 5 (lima) fungsi hukum yang disebut dengan panca fungsi hukum, yaitu:<sup>25</sup> Pertama, direktif, artinya hukum sebagai pengarah dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan

---

<sup>25</sup> Sjahrhan Basah, 1992. *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Penerbit Alumni, Bandung, halaman 13



kehidupan bernegara. Kedua, integratif, yaitu sebagai pembina kesatuan bangsa. Ketiga, stabilitatif, yaitu untuk memelihara dan menjaga keselarasan, keserasian, dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Keempat, perfektif, yaitu sebagai penyempurna, baik terhadap sikap tindak administrasi negara maupun sikap tindak warga negara apabila terjadi pertentangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Dan kelima, korektif, yaitu sebagai pengoreksi atas sikap tindak, baik administrasi negara maupun warga negara apabila terjadi pertentangan hak dan kewajiban untuk mendapatkan keadilan.<sup>26</sup>

Adanya berbagai jenis peraturan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia yang tersusun secara hierarki, mengakibatkan pula adanya perbedaan dalam hal fungsi maupun materi muatan dari berbagai jenis peraturan perundang-undangan tersebut.

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan disebutkan bahwa undang-undang dan perppu mempunyai kedudukan yang sama. Berdasarkan hal itu pula sehingga fungsi undang-undang dan perppu adalah sama, yaitu:

1. menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang tegas-tegas menyebutnya. Fungsi ini terlihat jelas di dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar Tahun 1945, karena pasal-pasal tersebut menyatakan secara tegas hal-hal yang harus diatur dengan undang-

---

<sup>26</sup> Sjahrhan Basah, 1992. *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung. halaman 13 – 14.

undang;<sup>27</sup>

2. pengaturan dibidang materi konstitusi seperti: 1) organisasi, tugas, dan susunan lembaga negara dan 2) tata hubungan antara negara dan warga negara dan antar warga negara/ penduduk secara timbal balik.<sup>28</sup>

Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberikan pengertian mengenai materi muatan peraturan undang-undangan yaitu sebagai materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Mengenai materi muatan perppu, diatur dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu bahwa "*materi muatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang sama dengan materi muatan undang-undang*". Hal ini dikarenakan kedudukan perppu dan uu sama secara hierarki, bedanya hanya perppu dikeluarkan oleh presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto, karena perppu ini merupakan peraturan pemerintah yang menggantikan undang-undang, materi muatannya adalah sama dengan materi muatan dari undang-

---

<sup>27</sup> *Ibid*, Sjahran Basah. halaman 219.

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm. 221

undang.<sup>29</sup> Hal senada juga dikemukakan oleh Bagir Manan yang menyatakan bahwa materi muatan perppu merupakan materi muatan undang-undang. Dalam keadaan biasa materi muatan tersebut harus diatur dengan undang-undang.<sup>30</sup> Tetapi lebih lanjut Bagir Manan menyebutkan bahwa materi muatan perppu semestinya mengenai hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan (administrasi negara). Jadi tidak boleh dikeluarkan perppu yang bersifat ketatanegaraan dan hal-hal yang berkaitan dengan lembaga-lembaga negara, kekuasaan kehakiman, pelaksanaan kedaulatan rakyat, dan lain-lain di luar jangkauan penyelenggaraan administrasi negara.<sup>31</sup>

Sedangkan yang menjadi materi muatan suatu undang-undang berdasarkan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu berisi:

- a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang;
- c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau

---

<sup>29</sup> Maria Farida Indrati, 2008. *Ilmu Perundang-undangan; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, halaman 131

<sup>30</sup> Bagir Manan 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, halaman 50

<sup>31</sup> Bagir Manan, 2000. *Teori dan Politik Konstitusi*, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Jakarta. halaman 217.

- e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

## **B. Proses Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang**

Istilah perppu sepenuhnya adalah ciptaan UUD NRI 1945,<sup>17</sup> yaitu sebagaimana yang tertuang dalam ketentuan Pasal 22 UUD NRI 1945. Berdasarkan Pasal 22 UUD NRI 1945 tersebut, dapat diketahui beberapa hal yaitu:<sup>32</sup>

1. Peraturan tersebut disebut peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang, yang berarti bahwa bentuknya adalah peraturan pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa: *“Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”*. Jika biasanya bentuk peraturan pemerintah itu adalah peraturan yang ditetapkan untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya, maka dalam keadaan kegentingan yang memaksa bentuk peraturan pemerintah itu dapat dipakai untuk menuangkan ketentuan-ketentuan yang semestinya dituangkan dalam bentuk undang-undang dan untuk menggantikan undang-undang;
2. Pada pokoknya, perppu sendiri bukanlah nama resmi yang diberikan oleh UUD NRI 1945. Namun, dalam praktik

---

<sup>32</sup> Ibid., Bagir Manan. halaman 55 – 62.

selama ini, peraturan pemerintah yang demikian itu lazim dinamakan sebagai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau disingkat Perppu.

3. Perppu tersebut pada pokoknya hanya dapat ditetapkan oleh Presiden apabila persyaratan kegentingan yang memaksa terpenuhi sebagaimana mestinya. Keadaan “kegentingan yang memaksa” yang dimaksud disini berbeda dan tidak boleh dicampuradukkan dengan pengertian “keadaan bahaya” sebagaimana ditentukan oleh Pasal 12 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”;
4. Karena pada dasarnya Perppu itu sederajat atau memiliki kekuatan yang sama dengan undang-undang, maka Dewan Perwakilan Rakyat harus secara aktif mengawasi baik penetapan maupun pelaksanaan Perppu di lapangan, jangan sampai bersifat eksekutif dan bertentangan dengan tujuan awal yang melatarbelakanginya. Dengan demikian, Perppu harus dijadikan sebagai objek pengawasan yang sangat ketat oleh Dewan Perwakilan Rakyat sesuai dengan tugasnya di bidang pengawasan;

5. Karena materi Perppu seharusnya dituangkan dalam bentuk undang-undang, maka masa berlakunya Perppu dibatasi hanya untuk sementara. Menurut ketentuan Pasal 22 ayat (2) dan (3) UUD NRI 1945 yaitu sampai dengan mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat, dan jika tidak mendapat persetujuan maka perppu tersebut harus dicabut.

### **C. Kegentingan yang Memaksa menurut Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009**

Perkara Nomor 138/PUU-VII/2009 merupakan permohonan pengujian atas Perppu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam putusan ini, pertama Mahkamah Konstitusi menilai apakah Perppu mempunyai kedudukan yang sama dengan undang-undang sehingga dapat diuji di Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa dasar hukum dibuatnya Perppu diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945. Kemudian Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, telah mendudukan Perppu sejajar dengan Undang-Undang. Dalam hal ini, ketentuan Pasal 22 UUD NRI 1945 pada intinya berisikan:

1. pemberian kewenangan kepada Presiden untuk membuat peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang;

2. kewenangan tersebut hanya dapat digunakan apabila dalam keadaan kegentingan yang memaksa; dan
3. perppu tersebut harus mendapatkan persetujuan dari DPR pada persidangan berikutnya.

UUD NRI 1945 membedakan antara Perppu dengan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud Pasal 5 ayat (2) yang tujuannya adalah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Karena perppu diatur dalam Bab tentang DPR sedangkan DPR adalah pemegang kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang maka materi Perppu seharusnya adalah materi yang menurut UUD diatur dengan Undang-Undang dan bukan materi yang melaksanakan Undang-Undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 5 ayat (2) UUD NRI 1945 dan materi Perppu juga bukan materi UUD. Apabila terjadi kekosongan Undang-Undang karena adanya berbagai hal sehingga materi Undang-Undang tersebut belum diproses untuk menjadi Undang-Undang sesuai dengan tata cara atau ketentuan yang berlaku dalam pembuatan Undang-Undang namun terjadi situasi dan kondisi yang bersifat mendesak yang membutuhkan aturan hukum in casu Undang-Undang untuk segera digunakan mengatasi sesuatu hal yang terjadi tersebut, maka Pasal 22 UUD NRI 1945 menyediakan pranata khusus dengan memberi wewenang kepada Presiden untuk membuat Peraturan Pemerintah (sebagai) Pengganti Undang-Undang. Pembuatan Undang-Undang untuk mengisi kekosongan hukum dengan cara membentuk

Undang-Undang seperti proses biasa atau normal dengan dimulai tahap pengajuan Rancangan Undang-Undang oleh DPR atau oleh Presiden akan memerlukan waktu yang cukup lama sehingga kebutuhan hukum yang mendesak tersebut tidak dapat diatasi. Dengan demikian perppu diperlukan apabila:

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

Dalam hal ini pengertian kegentingan yang memaksa tidak dimaknai sebatas hanya adanya keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12 UUD NRI 1945. Memang benar bahwa keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12 UUD NRI 1945 dapat menyebabkan proses pembentukan Undang-Undang secara biasa atau normal tidak dapat dilaksanakan, namun keadaan bahaya bukanlah satu-satunya keadaan yang menyebabkan timbulnya kegentingan



memaksa sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945.

Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan. "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang". Dari rumusan kalimat tersebut jelas bahwa peraturan pemerintah yang dimaksud pada pasal ini adalah sebagai pengganti Undang-Undang, yang artinya seharusnya materi tersebut diatur dalam wadah Undang-Undang tetapi karena kegentingan yang memaksa, UUD NRI 1945 memberikan hak kepada Presiden untuk menetapkan Perppu dan tidak memberikan hak kepada DPR untuk membuat peraturan sebagai pengganti Undang-Undang. Apabila pembuatan peraturan diserahkan kepada DPR maka proses di DPR memerlukan waktu yang cukup lama. Hal ini dikarenakan DPR sebagai lembaga perwakilan dimana pengambilan putusannya ada di tangan anggota. Artinya, untuk memutuskan sesuatu hal harus melalui rapat-rapat DPR sehingga kalau harus menunggu keputusan DPR kebutuhan hukum secara cepat mungkin tidak dapat terpenuhi.

Di samping itu, dengan disebutnya "Presiden berhak" terkesan bahwa pembuatan Perppu menjadi sangat subjektif karena menjadi hak dan tergantung sepenuhnya kepada Presiden. Pembuatan Perppu memang di tangan Presiden yang artinya tergantung kepada penilaian subjektif Presiden, namun demikian tidak berarti bahwa secara absolut tergantung kepada penilaian subjektif Presiden. Sebagaimana telah

diuraikan di atas, penilaian subjektif Presiden tersebut harus didasarkan kepada keadaan yang objektif, yaitu adanya tiga syarat sebagai parameter adanya kegentingan yang memaksa. Dalam kasus tertentu dimana kebutuhan akan Undang-Undang sangatlah mendesak untuk menyelesaikan persoalan kenegaraan yang sangat penting yang dirasakan oleh seluruh bangsa, hak Presiden untuk menetapkan Perppu bahkan dapat menjadi amanat kepada Presiden untuk menetapkan Perppu sebagai upaya untuk menyelesaikan persoalan bangsa dan negara.

Perppu melahirkan norma hukum dan sebagai norma hukum baru akan dapat menimbulkan: (a) status hukum baru, (b) hubungan hukum baru, dan (c) akibat hukum baru. Norma hukum tersebut lahir sejak perppu disahkan dan nasib dari norma hukum tersebut tergantung kepada persetujuan DPR untuk menerima atau menolak norma hukum perppu, namun demikian sebelum adanya pendapat DPR untuk menolak atau menyetujui perppu, norma hukum tersebut adalah sah dan berlaku seperti undang-undang. Oleh karena dapat menimbulkan norma hukum yang kekuatan mengikatnya sama dengan undang-undang maka terhadap norma yang terdapat dalam perppu tersebut Mahkamah dapat menguji apakah bertentangan secara materiil dengan UUD NRI 1945. Dengan demikian Mahkamah berwenang untuk menguji perppu terhadap UUD NRI 1945 sebelum adanya penolakan atau persetujuan oleh DPR, dan setelah adanya persetujuan DPR

karena perppu tersebut telah menjadi undang-undang.

Berdasarkan pertimbangan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dapat disimpulkan bahwa pengertian “hal ihwal kegentingan yang memaksa” menurut tafsir Mahkamah Konstitusi bukan hanya menyangkut keadaan bahaya tetapi juga harus diartikan dalam keadaan yang harus memenuhi 3 (tiga) syarat, yaitu:

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

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tanggal 8 Februari 2010, menetapkan tiga syarat adanya kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 yaitu:

1. adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan

Undang-Undang;

2. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai; dan
3. 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.

Dengan demikian, meskipun kegentingan yang memaksa menjadi kewenangan Presiden untuk menafsirkannya, yang artinya diserahkan pada subjektifitas Presiden, namun subjektifitas itu harus ada dasar objektifitasnya, dan pembatasan tersebut disyaratkan oleh konstitusi. Pembentukan perppu tidak boleh disalahgunakan, mengingat sebenarnya materi perppu adalah materi undang-undang yang tidak dapat diputuskan sendiri oleh Presiden tanpa persetujuan DPR. Ketiga syarat konstiusionalitas sebagaimana disebutkan di atas adalah sebagai indikasi kegentingan yang memaksa, atau dengan kata lain karena adanya keadaan tertentu yang harus diatasi segera supaya tidak terjadi ketidakpastian hukum. Hal tersebut dilakukan dengan pembentukan hukum, dalam hal ini perppu.

Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat, termasuk di dalamnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-

VII/2009 yang memberikan penafsiran mengenai syarat suatu keadaan dikatakan sebagai kegentingan yang memaksa dalam mengeluarkan perppu. Oleh karena itu seyogianya putusan-putusan tersebut menjadi dasar hukum bagi para pembentuk undang-undang menjadi dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang menjadi kewenangannya dan dimasukkan dalam konsideran menimbang sebagai dasar pembentukan Perppu.

Selain itu, untuk lebih menguatkan isi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 mengenai syarat kegentingan memaksa dalam pembentukan Perppu, alangkah baiknya jika Putusan ini ditindak lanjuti oleh lembaga legislatif yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dengan memasukkan syarat kegentingan memaksa tersebut ke dalam ketentuan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sehingga dapat menjadi dasar bagi Presiden dalam mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

### **BAB III**

#### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

##### **1. Kedudukan Hukum Kebijakan Ikhwal Kegentingan Memaksa Dengan Pemberlakuan PERPPU.**

Kriteria “Kegentingan yang Memaksa” dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) semestinya diatur dengan jelas dalam suatu peraturan perundang-undangan, agar terwujud suatu mekanisme kontrol yang lebih baik dalam pembentukan Perpu. Namun sampai saat ini, baik di Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No.12 Tahun 2011), maupun Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Perpres No.87 Tahun 2014), yang menyebutkan tentang kewenangan Presiden menetapkan Perpu yang didasarkan pada hal ihwal Kegentingan yang Memaksa, tidak memuat parameter yang jelas mengenai Kegentingan yang Memaksa tersebut.

Belum adanya satupun peraturan perundang-undangan yang secara eksplisit mengatur kriteria Kegentingan yang Memaksa yang menjadi dasar baik bagi Presiden menetapkan Perpu maupun bagi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menerima/menolak pengajuan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang penetapan Perpu, berdampak pada rentannya Presiden dan DPR memanfaatkan Perpu sebagai alat kepentingan politik semata. Dominasi kepentingan politik

terhadap kepentingan publik akan membawa negara pada kekuasaan absolut (tirani) yang menjurus kepada penindasan. Penindasan yang berlebihan terhadap hak dan kebebasan masyarakat berarti kekuasaan telah terbentuk dalam pola despotisme.<sup>33</sup> yang pada akhirnya berakibat perpecahan dan tindakan brutal masyarakat atau anarkisme sosial oleh akibat kesewenang-wenangan penguasa.<sup>34</sup>

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam sistem norma hukum negara Republik Indonesia. Perppu dikonsepsikan sebagai suatu peraturan yang dari segi isinya seharusnya ditetapkan dalam bentuk undang-undang, tetapi karena keadaan kegentingan memaksa ditetapkan dalam bentuk peraturan pemerintah.

Hakikat lahirnya Perppu adalah untukantisipasi keadaan yang “genting dan memaksa”. Jadi ada unsur paksaan keadaan untuk segera diantisipasi tetapi masih dalam koridor hukum yakni melalui Perppu, dan Perppu tersebut harus segera dibahas dipersidangan berikutnya untuk disetujui atau tidak menjadi undang-undang. Jika Perppu tidak disetujui dalam persidangan DPR maka Perppu tersebut harus dicabut.

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang atau yang disingkat Perppu adalah salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam sistem norma hukum di Indonesia. Peraturan pemerintah pengganti undang-undang merefleksikan salah satu kekuasaan ranah eksekutif untuk mengatasi

---

<sup>33</sup> Despotisme berasal dari kata dasar despot yang berarti penguasa tunggal yang berbuat sekehendak hati; kepala negara atau raja yang menjalankan kekuasaan dengan sewenang-wenang. Despotisme berarti pemerintahan seorang despot; sistem pemerintahan dengan kekuasaan tidak terbatas dan sewenang-wenang.

<sup>34</sup> H.F. Abraham Amos. 2005. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia (dari Orla, Orba, sampai Reformasi)*, Jakarta: RajaGrafindo Persada. halaman.433.

kegentingan yang memaksa yang terjadi dalam negara. Pada hakekatnya, substansi dari peraturan pemerintah pengganti undang-undang juga harus berlandaskan Pancasila sebagai norma dasar yang berlaku di Indonesia, serta tidak bertentangan dengan konstitusi yang berlaku di Indonesia, yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>35</sup>

Eksistensi Perppu juga dapat dijadikan sebagai sumber hukum bagi peraturan perundang-undangan yang ada di bawah Perppu, selayaknya Perppu juga harus bersumberkan dari peraturan perundangan yang berada lebih tinggi ditingkatnya. Perkataan “kegentingan yang memaksa” dapat dikatakan berkaitan dengan kendala ketersediaan waktu yang sangat terbatas untuk menetapkan suatu undang-undang yang dibutuhkan mendesak sehingga sebagai jalan keluarnya Presiden diberikan hak dan fasilitas konstitusional untuk menetapkan Perpu untuk sementara waktu. Menurut Jimly Asshiddiqie, syarat materiil untuk penetapan Perppu itu ada tiga, yaitu:

- a. Ada kebutuhan yang mendesak untuk bertindak atau *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 akan

---

<sup>35</sup> Mawuntu, J.R Eksistensi Peraturan... Vol. XIX/No. 5/Oktober-Desember/2011, halaman 118.



dapat mengatasi keadaan, sehingga penetapan Perppu merupakan satu-satunya cara untuk mengatasi keadaan tersebut.<sup>36</sup>

Perppu adalah suatu peraturan yang dibentuk oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, dalam arti pembentukannya memerlukan alasan-alasan tertentu, yaitu adanya keadaan mendesak, memaksa atau darurat yang dapat dirumuskan sebagai keadaan yang sukar atau sulit dan tidak tersangka-sangka yang memerlukan penanggulangan yang segera.

Kriteria tentang apa yang dimaksudkan dengan istilah hal ikhwal kegentingan yang memaksa adalah suatu keadaan yang sukar, penting dan terkadang krusial sifatnya, yang tidak dapat diduga, diperkirakan atau diprediksi sebelumnya, serta harus ditanggulangi segera dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan undang-undang. Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto, karena Perpu ini merupakan Peraturan Pemerintah (PP) yang menggantikan kedudukan Undang-Undang, materi-muatannya adalah sama dengan materi-muatan dari Undang-undang.

Dari sudut pandang kekuasaan Presiden, hak untuk menetapkan Perppu atas dasar penilaian Presiden sendiri yang bersifat sepihak mengenai adanya hal ikhwal kegentingan yang memaksa itu, dapat dikatakan bahwa hal itu bersifat subjektif. Artinya, ketika Perppu ditetapkan oleh Presiden berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, penentuan adanya hal ikhwal kegentingan yang memaksa sebagai prasyarat dapat dikatakan semata-mata didasarkan atas penilaian yang bersifat subjektif, yaitu berdasarkan subjektivitas kekuasaan

---

<sup>36</sup>Jimly Asshiddiqie,. 2008. *Hukum Tata Negara Darurat*, Rajawali Press, Jakarta,. halaman 282.

Presiden sendiri. Penilaian mengenai hak ihwal kegentingan yang memaksa itu baru menjadi objektif setelah hal itu dinilai dan dibenarkan adanya oleh DPR berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (2) UUD 1945.

Kedudukan Perppu sebagai norma subjektif juga dinyatakan Jimly Asshiddiqie, bahwa Pasal 22 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk secara subjektif menilai keadaan negara atau hal ihwal yang terkait dengan negara yang menyebabkan suatu undang-undang tidak dapat dibentuk segera, sedangkan kebutuhan akan pengaturan materiil mengenai hal yang perlu diatur sudah sangat mendesak sehingga Pasal 22 UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu).<sup>37</sup>

Ukuran objektif penerbitan Perpu baru dirumuskan oleh Mahkamah Konstitusi (“MK”) dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009. Berdasarkan Putusan MK tersebut, ada tiga syarat sebagai parameter adanya “*kegentingan yang memaksa*” bagi Presiden untuk menetapkan Perppu, yaitu:

1. Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
2. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai;
3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan

---

<sup>37</sup>*Op.Cit* Jimly Asshiddiqie, halaman 209.

waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Berdasarkan Pasal 52 ayat (1) UU 12 Tahun 2011, Perppu harus diajukan ke DPR dalam persidangan berikut. Yang dimaksud dengan “persidangan berikut” menurut penjelasan Pasal 52 ayat (1) UU 12/2011 adalah masa sidang pertama DPR setelah Perppu ditetapkan. Jadi, pembahasan Perpu untuk di DPR dilakukan pada saat sidang pertama DPR dalam agenda sidang DPR setelah Perppu itu ditetapkan untuk mendapat persetujuan atau tidak dari DPR.

Mengenai konsekuensi Perppu yang ditetapkan, Marida Farida Indrati Soeprapto mengatakan bahwa Perppu ini jangka waktunya terbatas (sementara) sebab secepat mungkin harus dimintakan persetujuan pada DPR, yaitu pada persidangan berikutnya. Apabila Perppu itu disetujui oleh DPR, akan dijadikan Undang-Undang (UU). Sedangkan, apabila Perppu itu tidak disetujui oleh DPR, akan dicabut. Persetujuan DPR ini sangat penting karena DPR lah yang memiliki kekuasaan legislatif, dan yang secara obyektif menilai ada tidaknya kegentingan yang memaksa.

**a. Dasar, Kedudukan Dan Ruang Lingkup Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.**

Tinjauan historis mengenai jenis peraturan perundang-undangan, Perpu merupakan salah satu jenis dari Peraturan Pemerintah (PP). Jenis PP yang pertama adalah untuk melaksanakan Perintah UU. Jenis PP yang kedua yakni PP sebagai pengganti UU yang dibentuk dalam hal ihwal Kegentingan yang Memaksa. Perpu merupakan jenis perundang-undangan yang disebutkan dalam UUD NRI Tahun

1945, yakni dalam Pasal 22. Pasal 22 UUD 1945 menyebutkan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Perpu.<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup> Pasal 1 angka 3 Perpres 87 Tahun 2014 juga tidak memberikan batasan pengertian pada Perpu melainkan menyebutkan definisi yang sama sebagaimana tercantum dalam UU 12 Tahun 2011 dan UUD 1945.<sup>40</sup>

Perpu sebenarnya merupakan suatu Peraturan Pemerintah yang bertindak sebagai suatu Undang-Undang atau dengan perkataan lain Perpu adalah Peraturan Pemerintah yang diberi kewenangan sama dengan Undang-Undang. Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Presiden untuk melaksanakan UU. UU adalah peraturan perundang-undangan yang pembentukannya dilakukan oleh dua lembaga, yakni DPR dengan persetujuan Presiden dan merupakan peraturan yang mengatur lebih lanjut ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945.<sup>41</sup>

Perpu dibentuk oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Apabila Perpu sebenarnya adalah Peraturan Pemerintah dan Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan Undang-Undang,

---

<sup>38</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Ps.22 . Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

<sup>39</sup> Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No.12 Tahun 2011, LN No.82 Tahun 2011, TLN No.5234, Ps.1.

<sup>40</sup> Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Perpres No. 87 Tahun 2014, LN No.199 Tahun 2014, Ps.1.

<sup>41</sup> *Op.Cit.* Farida Indrati: *Ilmu Perundang-undangan...*, halaman.193

maka Perpu adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk dalam hal ihwal Kegentingan yang Memaksa, untuk melaksanakan undang-undang. Namun karena Peraturan Pemerintah ini diberi kewenangan sama dengan UU, maka dilekatkan istilah “pengganti Undang-Undang”. Undang-Undang merupakan peraturan yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945. Maka Perpu merupakan Peraturan Pemerintah yang dibentuk dalam hal ihwal Kegentingan yang Memaksa untuk mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945.

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.

Sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, Perpu juga harus bersumber pada Pancasila dan UUDNRI 1945 sebagai sumber dari segala sumber hukum negara dan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan serta selayaknya juga dapat menjadi sumber hukum peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Berdasarkan konsep bahwa Perpu merupakan suatu peraturan yang dari segi isinya seharusnya ditetapkan dalam bentuk undang-undang, tetapi karena keadaan kegentingan memaksa ditetapkan dalam bentuk peraturan pemerintah maka kedudukan Perpu yang paling

rasional dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah sejajar dengan undang-undang.

**b. Kewenangan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang**

Para pemegang puncak kekuasaan eksekutif itu dapat disebut sebagai “*the sovereign executive*”, yang dianggap mempunyai hak-hak yang bersifat prerogatif apabila negara berada dalam keadaan darurat. “*The sovereign executive*” inilah yang sebenarnya merupakan pemegang kekuasaan untuk mengecualikan berlakunya hukum yang biasa (*ordinary laws*), seperti yang dikatakan oleh Carl Schmitt, “*sovereignis he who decides upon the exception*”. Menurutnya, untuk menghadapi keadaan yang bersifat darurat yang mengancam keselamatan negara, demokrasi liberal hanya mungkin bertahan dengan mengangkat seorang menjadi diktator yang akan memberlakukan kekuasaan darurat yang memungkinkan “*everything justified that appears to be necessary for a concretely gained success*”. Dengan diberlakukannya keadaan darurat, semua tindakan menjadi benar semata-mata untuk mendapatkan keberhasilan yang kongkrit.<sup>42</sup>

Dalam sistem presidensial, seperti di Amerika Serikat, Indonesia, dan Filipina, hak prerogatif yang menyangkut tanggungjawab untuk mengatasi keadaan darurat nasional seperti tersebut di atas, berada dipundak presiden sebagai “*single sovereign executive*”. Menurut Appa Dorai, konsep “*single executive*” ini sangat penting, terutama ketika fungsi eksekutif negara diperhadapkan dengan situasi krisis dimana kesatuan komando menjadi suatu

---

<sup>42</sup> *Op.Cit.* Asshiddiqie<sup>(1)</sup>, *Hukum Tata Negara.....*, halaman 225-226

yang sangat penting. Dalam sistem presidensial yang dianut berdasarkan UUD 1945, presiden sebagai kepala negara (*head of state*) dan sekaligus sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) dipilih secara langsung oleh rakyat. Dalam kedudukannya yang demikian, presiden memiliki wewenang sebagai “*the sovereign executive*” untuk menjalankan “*independent power*” dan “*inherent power*” yang dimiliki oleh kepala negara. Dasar filosofis logika (*legal reasoning*) pemberian kewenangan keadaan darurat kepada kepala negara itu sendiri terkait pula dengan doktrin kedaulatan rakyat (*the sovereignty of the people*).<sup>43</sup>

Wewenang presiden menetapkan Perppu merupakan wewenang luar biasa dibidang perundang-undangan, sedangkan wewenang (ikut) membentuk undang-undang, peraturan pemerintah, dan keputusan presiden merupakan wewenang yang biasa.

Dalam praktik system perundang undangan yang berlaku, Perppu merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang tersendiri. Secara praktis penggunaan sebagai nama tersendiri dimaksudkan untuk membedakan dengan PP yang bukan sebagai pengganti undang-undang. Secara gramatikan, UUD 1945 tidak bermaksud memberi bentuk sendiri seperti undang-undang atau PP. menurut UUD 1945, Perppu adalah PP yang ditetapkan dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Hal ini lebih diperkuat dengan ketentuan Pasal 22 Ayat (3) yang menyebutkan “jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut”.

---

<sup>43</sup> *Ibid*, Asshiddiqie. Halaman 226-228

Jadi, Perppu merupakan nama yang tumbuh dalam praktik. Nama ketetapan MPR juga sesuatu yang tumbuh dalam praktik, bukan nama yang diberikan undang-UUD, karena UUD 1945 tidak mengatur nama ketetapan MPR. Perkembangan praktik ini (nama Perppu, nama TAP MPR) tidak menyalahi system ketatanegaraan.

Wewenang menetapkan Perppu diatur dalam UUD 1945 Pasal 22. Perppu dapat ditetapkan “dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa”. Dalam system UUDS 1950 dan konstitusi RIS, hal serupa tentang Perppu dinamakan “Undang-Undang Darurat”. Meskipun serupa dan mempunyai fungsi yang sama, tetapi terdapat perbedaan perumusan antara UUD 1945, dengan UUDS 1950 dan KRIS.

- 1) Menurut UUD 1945 wewenang membuat Perppu ada pada presiden. Menurut UUDS 1950 dan KRIS wewenang itu ada pada pemerintahan. Perbedaan ini sebagai pencerminan perbedaan system pemerintahan. UUD 1945 bersistem presidensial, penyelenggaraan pemerintahan dilakukan oleh presiden. UUDS dan KRIS bersistem parlementer, pemerintahan dilaksanakan oleh presiden yang dibantu oleh kabinet yang disebut pemerintah.
- 2) Menurut UUD 1945, Perppu dibuat dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Menurut UUDS 1950 dan KRIS, Undang-undang darurat di keluarkan karena keadaan yang mendesak. Secara kebahasaan pengertian yang dipergunakan oleh UUDS dan KRIS lebih mudah dimengerti dan sekaligus menunjukkan bentuknya sebagai



undang-undang (meskipun darurat) daripada pengertian yang dipakai dalam UUD 1945 sebagai bentuk suatu peraturan pemerintah.<sup>44</sup>

Perppu mempunyai derajat yang sama dengan undang-undang. Paling tidak, ada dua persoalan yang diajukan dalam persoalan Perppu. Pertama, apakah yang dimaksud dengan ‘hal ikhwal kegentingan yang memaksa’? kedua, karena Perppu sederajat dengan undang-undang, apakah dapat mengatur segala hal yang diatur dalam undang-undang?.

Dalam praktik yang berlaku, “hal ikhwal kegentingan yang memaksa” tidak sekedar diartikan sebagai adanya bahaya, ancaman, atau berbagai kegetingan lain yang langsung berkenaan dengan Negara atau rakyat banyak. Pernah terjadi, Perppu ditetapkan untuk menanggihkan berlakunya undang-undang tentang pajak penambahan nilai Tahun 1984 dan undang-undang lalu lintas dan angkutan jalan. Menurut ketentuan Pasal 21, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 ( pajak penambahan nilai) mulai berlaku 1 juli 1984. Menjelang tanggal tersebut ternyata belum siap sehingga perlu di tangguhkan. Demikian pula dengan Undang-Undang tentang lalu lintas dan angkuatan jalan. Menurut ketentuan Pasal 74, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 akan mulai berlaku 17 september 1994. Menjelang tanggal tersebut ternyata belum siap. Keadaan ‘belum siap’ menjadi dasar pembuatan Perppu penangguhan. Jadi, suatu “kegentingan yang memaksa” tidak semata-mata karena keadaan yang mendesak.<sup>45</sup>

Apakah memang demikian maksud penyusunan UUD 1945? Perluasan-perluasan pengertian tersebut bukan tidak mengandung resiko. Lebih-lebih karena

---

<sup>44</sup>Bagir Manan. 2006. *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta halaman 151.

<sup>45</sup>*Ibid*, halaman 152

penggunaan wewenang ini semata-mata ditentukan oleh presiden. Pertimbangan-pertimbangan “subyektif” dapat dijadikan alasan untuk menetapkan Perppu. Karena itu, perlu dipertimbangkan untuk :

- 1) Menentukan lingkup atau kriteria objektif tentang “ hal ikhwal kegentingan yang memaksa”.

Memang dapat diterima, bahwa pengertian “kegentingan yang memaksa” sebagai suatu keadaan kedaruratan dan tidak hanya terbatas pada ancaman bahaya atas ancaman bahaya atas keamanan, keutuhan negara, atau ketertiban umum. Dapat juga dimasukkan kedalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa” misalnya krisis-krisis yang timbul dibidang ekonomi, bencana alam, atau keadaan lain yang memerlukan pengaturan segera setingkat undang-undang.

Dapat pula dimasukkan kalau terjadi kekosongan undang-undang yang mendesak untuk diadakan, atau penangguhan penerapan suatu undang-undang yang akan secara sungguh-sungguh mengganggu atau menimbulkan keguncangan atas ketertiban umum, atau melukai rasa keadilan apabila Undang-Undang tersebut diterapkan. Tetapi hendaknya hal itu tidak diperluas, misalnya sekedar untuk mengatasi suatu prosedur atau tata laksana yang akan dihadapi.

Unsur “kegentingan yang memaksa” harus menunjukkan 2 ciri umum, yaitu ada krisis (*crisis*) dan atau kemendesakan (*emergency*).

- a) Krisis (*crisis*) yaitu suatu keadaan krisis apabila terdapat suatu gangguan yang menimbulkan kegentingan yang bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbance*).

- b) Kemendesakan (*emergency*) yaitu apabila terjadi berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan atau pengaturan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu.<sup>46</sup>

Memperhatikan makna krisis dan kemendesakan tersebut, suatu keadaan kegentingan yang memaksa baru ada apabila secara nyata telah ada suatu gangguan yang menimbulkan kegentingan tiba-tiba yang harus diatasi (diatur) segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu. Dalam pengertian ini dapat pula dimasukkan *kriteria telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar yang wajar (reasonableness), apabila tidak diatur segera akan menimbulkan gangguan baik bagi masyarakat maupun terhadap jalannya pemerintahan.*<sup>47</sup>

UUDS 1950 dan KRIS menentukan bahwa undang-undang darurat dibuat “untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan yang karena keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera”. Selain keadaan mendesak dan kesegeraan, lingkup undang-undang darurat ditentukan “untuk penyelenggaraan pemerintahan”. Penyelenggaraan pemerintahan dapat dipergunakan secara luas yaitu seluruh penyelenggaraan Negara atau dalam arti sempit yaitu terbatas apa penyelenggaraan administrasi Negara.

Dari contoh-contoh undang-undang darurat yang pernah dibuat berdasarkan UUDS 1950, ternyata mencakup juga ketentuan dibidang peradilan seperti undang-undang No. 7 Tahun 1955 tentang tindak pidana ekonomi yang memuat

---

<sup>46</sup>*Ibid*, hlm 153

<sup>47</sup>*Ibid*, hlm 153.

baik ketentuan acara maupun ketentuan materil. Jadi, undang-undang darurat yang terbatas pada penyelenggaraan administrasi Negara, melainkan juga berkenaan dengan kekuasaan kehakiman.

Untuk Perppu, perluasan semacam undang-undang darurat harus dipertimbangkan dengan hati-hati, jangan sampai Perppu dapat mengatur segala aspek penyelenggaraan Negara terutama berkenaan dengan lembaga-lembaga Negara. Tanpa pembatasan, Perppu dapat menjadi instrument kediktatoran dalam penyelenggaraan Negara. Untuk mencegah penyimpangan, Perppu semestinya hanya mengenai hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan (administrasi Negara).

Berdasarkan hal tersebut, tidak boleh dikeluarkan Perppu yang bersifat ketatanegaraan dan hal-hal yang berkaitan dengan perlindungan dan jaminan hak-hak dasar rakyat. Hal-hal yang bersifat ketatanegaraan, misalnya yang berkaitan dengan perlindungan dan jaminan hak-hak dasar rakyat, hal-hal yang bersifat ketatanegaraan, misalnya yang berkaitan dengan lembaga-lembaga Negara, kewarganegaraan, territorial Negara, dan hak dasar rakyat tidak boleh diatur oleh Perppu.<sup>48</sup>

### **c. Hak Presiden Menetapkan Perppu**

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang diterapkan oleh presiden dalam hal ihkwal kegentingan yang memaksa. Hal ini sebagaimana ketentuan pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan .materi

---

<sup>48</sup>*Op.Cit.* Bagir Manan. halaman 154

muatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang sama dengan materi muatan undang-undang.<sup>49</sup>

Dalam hal ikhwal yang memaksa atau Negara dalam keadaan darurat (*staatsnoodrecht*), pemerintah berhak menetapkan Perppu sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa:

“Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”.

Untuk mewujudkan mekanisme *check and balance* antara presiden dan DPR, ada kriteria normatif yang harus dipenuhi dalam menetapkan Perppu sebagaimana dalam pasal 22 ayat (2) UUD 1945 yang intinya Perppu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikutnya. Dan apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui, Perppu tersebut harus dicabut. Pasal ini bertujuan untuk mengantisipasi agar pemerintahan tetap dianggap kredibel.<sup>50</sup>

#### **d. Praktek Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang di Indonesia**

Perpu yang dikeluarkan pertama kali pada tahun 1946 adalah mengenai susunan dewan pertahanan daerah dalam daerah istimewa. Selebihnya 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

---

<sup>49</sup>Republik Indonesia, Undang-Undang RI, Nomor 12 Tahun 2011.*Op.cit*, Pasal 1 Angka 4.

<sup>50</sup>Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, *Op.cit*, halaman 91.

serba darurat, dibentuk pula Perpu No.10 Tahun 1960 tentang pejabat yang menjalankan pekerjaan jabatan presiden dan wakil presiden, jika mangkat, berhenti atau berhalangan

Pada masa pemerintahan Presiden Soekarno, berlaku 4 periodesasi konstitusi sebagai berikut :<sup>51</sup>

1. Periode UUD 1945 setelah kemerdekaan (1945-1949) dibentuk 17 Perpu
2. Periode Konstitusi RIS ((1949-1950) dibentuk 6 Perpu dimana saat itu Mr. Assaad sebagai pejabat Presiden Republik Indonesia yang merupakan wilayah bagian RIS masih berlaku UUD 1945 tapi hanya dalam wilayah bagian tersebut. Presiden Soekarno sebagai Presiden RIS membentuk 32 UU Darurat karena Konstitusi RIS hanya mengenal UU Darurat.
3. Pada periode UUDS 1950 (1950-1959) dibentuk 145 UU Darurat
4. Pada periode berlakunya kembali UUD 1945 (1959-1967) dibentuk 121 Perpu.

Secara keseluruhan jumlah Perpu yang dibentuk selama masa pemerintahan Presiden Soekarno dalam 4 periode pemberlakuan konstitusi sebanyak 144 Perpu. Dari 144 Perpu yang dibentuk, dapat diklasifikasi perpu-perpu tersebut mengatur bidang pertahanan keamanan, ekonomi, hukum, sosial, dan politik. Bidang pertahanan keamanan terdapat 8 Perpu, bidang ekonomi terdapat 94 Perpu, bidang hukum terdapat 19 Perpu, bidang sosial terdapat 7

---

<sup>51</sup> Andi Yuliani. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dari Masa ke Masa. Diakses: *Artikel Hukum Tata Negara dan Peraturan Perundang-undangan*. Juli 2022

Perpu dan bidang politik terdapat 16 Perpu. Hal ini menunjukkan bahwa hal ihwal Kegentingan yang Memaksa pada umumnya berkenaan di bidang ekonomi.

Pada masa pemerintahan Presiden Soeharto dibentuk sebanyak 8 Perpu. Terklasifikasi perpu-perpu tersebut mengatur bidang sosial, ekonomi, dan hukum. Kecenderungan bidang pengaturan Perpu di masa presiden Soeharto adalah di bidang ekonomi. Hal ini menunjukkan bahwa Kegentingan yang Memaksa pada umumnya berkenaan di bidang ekonomi.<sup>52</sup>

Dalam 512 hari masa pemerintahan Presiden Habibie, dibentuk sebanyak 3 (tiga) Perpu yang salah satunya mencabut Perpu yang lainnya dan satunya lagi ditolak oleh DPR, sehingga praktis tidak ada satupun Perpu yang dibentuk oleh Presiden Habibie ditetapkan menjadi undang-undang. Meskipun dalam masa pemerintahan ini, diberlakukan keadaan darurat sipil di Aceh berkenaan dengan pemberontakan Gerakan Aceh Merdeka (GAM), namun dari 3 Perpu yang dibentuk tersebut tidak ada satupun yang merupakan instrumen hukum untuk mengatasi keadaan darurat di Aceh. Terklasifikasi perpu-perpu tersebut mengatur bidang politik dan hukum. Hal ini menunjukkan bahwa Kegentingan yang Memaksa pada umumnya berkenaan di bidang politik.<sup>53</sup>

Pemilu 1999 akhirnya dilangsungkan dan menempatkan wakil-wakil rakyat yang mengisi kursi perwakilan di DPR. Setelah melakukan penyempurnaan terhadap Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1973 tentang “Tatacara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia”, menjadi Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1999 tentang “Tatacara Pencalonan dan Pemilihan Presiden dan

---

<sup>52</sup> *Ibid.* Andi Yuliani

<sup>53</sup> *Ibid.*

Wakil Presiden Republik Indonesia”, maka MPR pun kemudian mengangkat K.H. Abdurrahman Wahid menjadi Presiden RI dan Megawati Soekarno Putri sebagai Wakil Presiden RI.<sup>54</sup>

Namun pemerintahan Presiden Wahid ini tidak berlangsung lama, melainkan hanya sekitar 20 bulan dengan jumlah Perpu yang dibentuk selama masa pemerintahan Presiden Abdurrahman sebanyak 3 Perpu dan semuanya mengatur bidang ekonomi. Hal ini menunjukkan bahwa Kegentingan yang Memaksa dari perpu-perpu yang dibentuk hanya berkenaan di bidang Ekonomi.

Konflik politik antara Presiden dan DPR memicu dicabutnya mandat MPR kepada Presiden Abdurrahman Wahid dan mengangkat Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden Republik Indonesia hingga tahun 2004. Dengan ditetapkannya Megawati sebagai Presiden Republik Indonesia yang baru tersebut, diharapkan bahwa proses reformasi dapat terus berlanjut; dan pemerintah yang baru dapat memberikan ketegasan tentang kelanjutan penyelesaian berbagai pelanggaran HAM berat yang telah terjadi selama ini.

Selama pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri dibentuk 4 (empat) Perpu. 2 Perpu di tahun 2002 dan 2 Perpu di tahun 2004. Keempat Perpu tersebut tidak ada satupun berkenaan dengan keadaan darurat militer di Aceh. Bahwa sejak akhir masa pemerintahan Presiden Soeharto, diberlakukan keadaan darurat militer di Aceh yang dipicu oleh pemberontakan yang dilakukan oleh Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Setelah memasuki masa reformasi, Presiden Habibie memberlakukan keadaan darurat sipil. Pada masa Presiden Megawati,

---

<sup>54</sup> Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011, halaman 250



seluruh wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dinyatakan dalam Keadaan Bahaya dengan tingkatan Keadaan Darurat Militer. Pada tanggal 18 Mei 2004, Keadaan Bahaya diubah lagi menjadi tingkatan Darurat Sipil.

Pada pemilu tahun 2004 dan 2009, Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) terpilih menjadi Presiden Indonesia. Sepuluh tahun Pemerintahan SBY diwarnai cukup banyak catatan peristiwa. Mulai dari permintaan bantuan internasional senilai 75 miliar dolar AS untuk membangun infrastruktur di Indonesia pada forum APEC di Chile sampai gempa bumi di Samudera Hindia, lepas pantai barat Aceh. Gempa yang disusul tsunami tersebut menewaskan setidaknya 600 ribu jiwa.

Perpu yang dibentuk di masa pemerintahan Presiden SBY melingkupi bidang politik sebanyak 6 Perpu, bidang Ekonomi sebanyak 5 Perpu, bidang sosial sebanyak 5 Perpu, dan bidang hukum sebanyak 3 Perpu. Kecenderungan pengaturan Perpu yang dibentuk adalah dibidang politik, ekonomi dan sosial, sehingga secara prematur dapat disimpulkan bahwa hal ihwal Kegentingan yang Memaksa berkenaan di bidang-bidang tersebut. Secara keseluruhan jumlah Perpu yang dibentuk selama masa pemerintahan Presiden SBY sebanyak 19 Perpu.

Presiden Joko Widodo terpilih dalam pemilu tahun 2014 untuk masa jabatan 2014 – 2019. Perpu yang dibentuk adalah Perpu No.1 Tahun 2015 tentang Perubahan atas UU No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang telah disetujui oleh DPR dan ditetapkan dalam UU No.10 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu No.1 Tahun 2015 tentang Perubahan atas

UU No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menjadi UU .

Perpu yang mengatur mengenai penggantian anggota pimpinan KPK sementara ini sebelumnya sudah pernah dilakukan oleh Presiden SBY melalui Perpu No.4 Tahun 2009. Materi pengaturannya sama dan kondisi-kondisi kekosongan anggota pimpinan KPK juga tidak jauh berbeda. Perpu No.4 Tahun 2009 tersebut juga sempat diajukan uji materil di MK. Yang menarik adalah, dengan materi pengaturan yang sama dan kondisi-kondisi kekosongan anggota pimpinan KPK juga tidak jauh berbeda, Perpu No.4 Tahun 2009 ketika diajukan persetujuan ke DPR ternyata ditolak. Hal ini memperlihatkan bagaimana kekuatan politik bisa lebih dominan berperan dalam pengajuan persetujuan DPR terhadap Perpu.

Pada tanggal 25 Mei 2016, diundangkan Perpu No. 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang dilatarbelakangi maraknya kasus pemerkosaan terhadap anak. Tidak tanggung-tanggung, Perpu ini memuat pidana mati dan pidana kebiri terhadap pelaku. Kegentingan yang Memaksa terletak pada vonis hakim yang sejak berlakunya Perpu ini, maka pidana mati dan pidana kebiri dapat dijatuhkan kepada pelaku. Meski pelaksanaan Perpu kebiri masih harus menunggu Peraturan Pemerintahnya terlebih dahulu, namun esensi Kegentingan yang Memaksa masih dapat terlihat yakni pada penjatuhan sanksi pidana mati dan pidana kebiri tersebut. Dari sejarah Perpu-Perpu yang ada, Perpu ini merupakan salah satu Perpu yang memuat sanksi pidana, dan pidana yang dimuat pun merupakan pidana paripurna

yakni pidana mati. Perpu ini hadir diantara kontroversi Perpu yang memuat sanksi pidana masih marak dibicarakan. UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan sangat jelas mengizinkan sanksi pidana hanya dimuat dalam UU dan Perda. Namun Perpu yang memiliki materi muatan yang sama dengan UU dianggap termasuk mengenai pengaturan sanksi pidana.

e. **Kriteria Kegentingan yang Memaksa**

Praktek pembentukan Perpu di Indonesia dapat ditafsirkan dengan melihat unsur-unsur kegentingan yang memaksa dari perpu tersebut. Secara konstitusional Perpu merupakan produk hukum yang sah sebagaimana ketentuan Pasal 22 UUD 1945. Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Perpu sebagai pengganti undang-undang. Ketentuan dalam Pasal 22 UUD 1945 terkait Perpu ini adalah merupakan ketentuan yang tetap dipertahankan dalam beberapa kali proses amandemen UUD 1945. Dalam artian walaupun amandemen UUD 1945 telah berlangsung berturut-turut pada 1999 sampai 2002, pasal ini oleh para wakil rakyat tetap berbunyi sebagaimana teks aslinya dan tidak ikut mengalami proses amandemen dalam bunyi pasalnya. Hal ini berarti seluruh presiden Indonesia merujuk norma konstitusi yang sama dalam menerbitkan Perpu dan dengan menggunakan alasan yang sama yakni “kegentingan yang memaksa”. Yang berbeda adalah tafsir masih-masing zaman atas frasa “kegentingan yang memaksa” tersebut.

Berdasarkan hasil penelitian diatas, setiap rezim seolah berlomba membentuk perpu sebagai langkah cepat mengatasi problem kenegaraan. Padahal, jika merujuk pada pandangan teoritik, harusnya tidak boleh terjadi “hujan” Perpu.

AALF van Dullemen dalam bukunya *Staatsnoodrecht en Democratie* (1947) menyebutkan ada empat syarat hukum tata negara darurat yaitu: Pertama, Eksistensi negara tergantung tindakan darurat yang dilakukan; Kedua, Tindakan itu diperlukan karena tidak bisa digantikan dengan tindakan lain; Ketiga, Tindakan tersebut bersifat sementara; Keempat, Ketika tindakan diambil, parlemen tidak bisa secara nyata dan bersungguh-sungguh. Bagi Dullemen, keempat syarat tersebut harus berlaku secara kumulatif.<sup>55</sup>

Kewenangan pembentukan Perpu menurut UUD 1945 hanya diberikan kepada Presiden, termasuk kewenangan untuk menetapkan terjadinya hal keadaan darurat negara. Karena itu, kewenangan tersebut bersifat subjektif artinya hak untuk menetapkan Perpu didasarkan atas penilaian subjektif dari Presiden sendiri mengenai adanya keadaan darurat negara (*state of emergency*) yang menimbulkan kegentingan yang memaksa. Muh. Yamin berpendapat bahwa ada tidaknya keadaan mendesak itu penilaiannya menurut kebijaksanaan pemerintah.<sup>56</sup> Hal ini berarti bahwa keadaan mendesak dapat saja sewaktu-waktu timbul jika pemerintah menilai suatu keadaan telah berada dalam suasana genting dan memaksa.

Dalam keadaan-keadaan yang tidak biasa atau tidak normal tersebut berlaku norma-norma yang juga bersifat khusus yang memerlukan pengaturan tersendiri baik mengenai syarat-syaratnya, tata cara pemberlakuannya dan tata cara mengakhirinya, serta hal-hal yang dapat atau tidak dapat dilakukan oleh pemerintah dalam keadaan darurat tersebut agar tidak memberi kesempatan

---

<sup>55</sup> Moh. Mahfud MD, 2010. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers. halaman. 108

<sup>56</sup> Wirjono Prodjodikoro, 1970. *Asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta. halaman. 23

timbulnya penyalahgunaan wewenang yang bertentangan dengan undang-undang dasar.<sup>57</sup> Pemberlakuan suatu keadaan darurat (*state of emergency*) di suatu negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial sebagaimana halnya di Indonesia memberikan pembenaran kepada Presiden untuk mengambil tindakan yang diperlukan untuk mengatasi keadaan darurat tersebut dengan tetap memperhatikan peran DPR untuk; 1. melakukan pengawasan yang ketat dalam menentukan adanya suatu keadaan darurat (*recognizing an emergency*); 2. membentuk kekuasaan untuk mengatasi keadaan darurat itu (*creating the powers to deal with it*); 3. memantau pelaksanaan kewenangan pemerintah (eksekutif) untuk mengatasi keadaan yang tidak normal tersebut; 4. menyelidiki berbagai penyimpangan atau penyalahgunaan kewenangan dalam keadaan darurat tersebut; 5. apabila diperlukan menyatakan berakhirnya masa keadaan darurat atau meminta kepada Presiden untuk menyatakan mengakhiri keadaan darurat tersebut.<sup>58</sup>

Berkaca dari perjalanan bangsa ini, serta dengan mempertimbangkan konfigurasi konstitusi yang berganti-ganti, tentu dalam praktiknya setiap rezim pemerintah punya penilaian tersendiri terkait ihwal kegentingan memaksa yang menjadi dasar terbitnya Perpu. Pertimbangan tersebut terlihat dalam konsideran menimbang masing-masing Perpu tersebut. Jika menilik alasan penerbitan Perpu di masa Presiden Soekarno, tidak terlepas dari penyelenggaraan sistem pemerintahan dan pembagian kekuasaan pada masa pemerintahan Presiden Soekarno yang berubah-ubah, serta situasi dan kondisi diberbagai pelosok tanah

---

<sup>57</sup> Assiddiqie: *Hukum Tata Negara...*, *Op Cit*, halaman 3

<sup>58</sup> *Ibid*, halaman 80

air yang masih dalam proses menegakkan negara yang baru berdiri dan juga harus menghadapi ancaman dari agresi Belanda yang ingin kembali menjajah Indonesia, masalah ekonomi sepertinya tidak terlihat mendapatkan tempat yang serius.

Pemerintah lebih cenderung bertindak menjaga keseimbangan politik daripada terburu-buru membuat keputusan di bidang ekonomi. Hal ini terlihat dari sekian perpu yang dibentuk, kecenderungan terbesar adalah di bidang ekonomi, sehingga hal ini menggambarkan bahwa kebijakan di bidang ekonomi seringkali tidak terencana dengan baik sehingga diatur ketika dalam kondisi kegentingan yang memaksa.

## **2. Syarat Ikhwal Kegentingan Yang Memaksa Dalam Proses Pembentukan Perppu.**

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) merupakan produk hukum dalam keadaan kegentingan yang memaksa. Keadaan kegentingan yang memaksa dapat dimaknai keadaan darurat, keadaan tidak normal. Sesuatu yang dilakukan dalam kegentingan yang memaksa tentu bersifat minim analisis dan hanya dibentuk untuk mengatasi kondisi genting saat itu dan semestinya tidak dibutuhkan lagi ketika keadaan sudah kembali normal. Meskipun Perpu hanya berlaku sementara sampai dengan penetapannya atau pencabutannya dengan undang-undang yang harus dilakukan pada masa sidang pertama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), namun, norma pengaturannya akan berlaku seterusnya apabila disetujui oleh DPR. Pengajuan pembahasan undang-undang penetapan atau pencabutan Perpu yang harus dilakukan pada masa sidang pertama DPR mempertegas sempitnya waktu yang dimiliki Pemerintah dalam mematangkan

substansi pengaturan Perpu tersebut dan minimnya waktu bagi DPR untuk membahas peraturan tersebut. Mengapa Perpu harus ditetapkan menjadi undang-undang? Apakah memungkinkan Perpu tidak perlu ditetapkan menjadi undang-undang agar materi pengaturan Perpu hanya berlaku pada masa kegentingan yang memaksa? Dalam sistem presidensial, presiden bertanggung jawab dalam keadaan genting. Namun karena Perpu sejatinya adalah undang-undang, sehingga Perpu harus melalui persetujuan DPR. Namun ketika Perpu ditetapkan menjadi undang-undang, materi kegentingan yang memaksa dari Perpu tidak semestinya diberlakukan seterusnya sampai ada undang-undang yang mengubah, mencabut, atau menggantinya. Penetapan Perpu menjadi undang-undang tidak semestinya diikuti dengan penetapan kegentingan yang memaksa dari Perpu menjadi undang-undang.

Berdasarkan uraian di atas, maka mengapa Perpu harus ditetapkan menjadi undang-undang. Apakah memungkinkan Perpu tidak perlu ditetapkan menjadi undang-undang agar materi pengaturan Perpu hanya berlaku pada masa kegentingan yang memaksa. Mengapa Perpu tidak diberlakukan hanya pada saat keadaan masih genting dan memaksa, sehingga ketika keadaan sudah kembali normal, materi pengaturan Perpu tidak diperlukan lagi karena masa kegentingan yang memaksa itu telah berlalu.

#### **a. Kegentingan yang memaksa**

Kegentingan yang Memaksa Pasal 22 UUD 1945 merupakan dasar hukum bagi Presiden menetapkan suatu Perpu. Pasal 22 ini terdiri dari 3 ayat yang berbunyi “(1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak

menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. (2)Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut. (3)Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut”.<sup>10</sup> Pasal 22 ayat (1) tersebut yang memperkenalkan istilah “Kegentingan yang Memaksa”. Sebelum adanya perubahan UUD NRI Tahun 1945 terdapat penjelasan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan, Pasal ini mengenai *noodverordeningsrecht* Presiden. Aturan 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 undang-undang harus disahkan pula oleh DPR.

Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 tersebut menggunakan istilah “Kegentingan yang Memaksa” yang dapat ditafsirkan adanya suatu keadaan yang genting yang memaksa untuk menanggulangi kegentingan tersebut dengan cara-cara diluar prosedur yang biasanya. UUD NRI Tahun 1945, tidak menentukan lebih lanjut apa yang dimaksud dengan Kegentingan yang Memaksa. MK melalui Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 tanggal 8 Februari 2010 telah menentukan 3 (tiga) syarat agar suatu keadaan secara objektif dapat disebut sebagai Kegentingan yang Memaksa.<sup>59</sup> Pertama, adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan suatu masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang yang berlaku.

---

<sup>59</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, halaman19



Kedua, undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum. Kalaupun undang-undang tersebut telah tersedia, itu dianggap tidak memadai untuk mengatasi keadaan. Ketiga, kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memakan waktu yang cukup lama. Padahal, keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian hukum untuk diselesaikan sesegera mungkin.<sup>60</sup>

Dalam pengertian yang praktis, “hal ihwal kegentingan yang memaksa” menunjuk kepada persoalan keadaan yang dikecualikan dari keadaan yang bersifat normal atau *state of exception*. Keadaan *state of exception* digambarkan oleh Kim Lane Scheppele, sebagai *the situation in which a state is confronted by a mortal threat and responds by doing things that would never be justifiable in normal times, given the working principles of that state* (keadaan di mana suatu negara dihadapkan pada ancaman hidup-mati yang memerlukan tindakan responsif yang dalam keadaan normal tidak mungkin dapat dibenarkan menurut prinsip-prinsip yang dianut oleh negara yang bersangkutan).<sup>61</sup> Memperhatikan kalimat yang tertera di dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”, maka di dalamnya terdapat unsur subjektifitas dari Presiden dalam menafsirkan dan menentukan tingkatan makna dari “hal ihwal kegentingan yang memaksa” yang menjadi dasar diterbitkannya Perpu. Keadaan-keadaan seperti apa yang bisa disebut sebagai kegentingan yang memaksa Presiden untuk mengeluarkan Perpu ada di tangan Presiden sendiri menurut

---

<sup>60</sup> Pan Mohamad Faiz, *Gonjang-Ganjing Perppu tentang Penyeleksian Ulang Hakim Agung*, <https://independent.academia.edu/PanMohamadFaiz>. Diakses 3 Januari 2019

<sup>61</sup> Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara. Op.Cit.* halaman 58

subjektifitasnya. Subjektifitasnya di dalam mengeluarkan Perpu akan berubah menjadi objektif ketika Perpu tersebut disetujui di dalam persidangan DPR berikutnya yang akan selanjutnya merubahnya menjadi UU.

Di dalam persidangan DPR akan dinilai apakah hal ihwal kegentingan yang memaksa itu benar terjadi atau akan terjadi yang dimaknai dengan pemberian persetujuan atau penolakan terhadap Perpu tersebut. “Genting” diartikan sebagai tegang; berbahaya (keadaan yang mungkin segera menimbulkan bencana perang dan sebagainya) dan “kegentingan” yaitu keadaan yg genting; krisis; kemelut.<sup>62</sup> Memperhatikan pengertian tersebut dapat dipahami adanya ketegangan, kiris atau bahaya yang mengintai sehingga harus segera dibentuk Perpu untuk menjamin keselamatan negara.

Di dalam UUD 1945 terdapat penjelasan mengenai Pasal 22 UUD 1945 tersebut. Di dalam Penjelasannya 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.<sup>63</sup>

Kekuasaan Presiden yang bersifat atributif untuk membuat Perpu hanya dapat digunakan jika negara sungguh-sungguh berada dalam kegentingan yang memaksa, atau dalam keadaan darurat (tidak kondusif, dan nyata-

---

<sup>62</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia Dalam Jaringan, kbbi.web.id, diakses 1 Juli 2015

<sup>63</sup> John Pieris. 2007. *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden RI*. Jakarta: Pelangi Cendekia, halaman 119.

nyata berada dalam keadaan bahaya). Dengan adanya mekanisme persetujuan DPR, maka dapat dimengerti bahwa ada perimbangan kekuasaan dalam mekanisme check and balances antara Presiden dan DPR, yang artinya Presiden berhak dan berwenang mengeluarkan Perpu, tetapi DPR juga berhak menolak Perpu tersebut pada persidangan selanjutnya yang diadakan khusus untuk itu.

Menurut Bagir Manan, unsur kegentingan yang memaksa harus menunjukkan 2 (dua) ciri umum, yaitu: (i) ada krisis (crisis), dan (ii) ada kemendesakan (*emergency*). Menurutny suatu keadaan krisis apabila terdapat gangguan yang menimbulkan kegentingan dan bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbunse*). Kemendesakan (*emergency*), apabila terjadi berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu. Atau telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar yang wajar apabila tidak diatur segera akan menimbulkan gangguan baik bagi masyarakat maupun terhadap jalannya pemerintahan.<sup>64</sup>

Merujuk kepada ragam penafsiran atau interpretasi terhadap istilah “hal ihwal kegentingan yang memaksa” tersebut akan membawa pembahasan ini kepada penggunaan bahasa dalam perundang-undangan. Penggunaan dan penafsiran medium bahasa menjadi sangat penting, bahkan sangat menentukan

---

<sup>64</sup> Bagir Manan. 1999. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: PSH-FH UII dan Gama Media, halaman 158-159.

apakah suatu peraturan perundang-undangan akan mencapai maksud dan tujuannya atau tidak.<sup>65</sup>

Nasehat Montesquieu – sebagaimana dikutip oleh C.K. Allen – untuk menyusun peraturan perundang-undangan mengenai hal ini barangkali ada baiknya diperhatikan, ia mengatakan tentang peraturan perundang-undangan secara singkat sebagai berikut:<sup>66</sup>

- a. Gaya bahasa hendaknya selain ringkas juga sederhana;
- b. Istilah yang dipilih sedapat-dapat bernilai mutlak dan tidak relatif, dengan maksud agar meninggalkan sedikit mungkin timbulnya perbedaan pendapat secara individual;
- c. Hendaknya membatasi diri pada yang riil dan aktual, serta menghindarkan diri dari kiasan dan dugaan;
- d. Hendaknya tidak halus sehingga memerlukan ketajaman pikiran pembacanya, karena rakyat banyak mempunyai tingkat pemahaman yang sedang-sedang saja; hendaknya tidak untuk latihan logika, melainkan untuk pikiran sederhana yang ada pada rata-rata manusia;
- e. Hendaknya tidak merancukan yang pokok dengan yang pengecualian, pembatasan, atau pengubahan, kecuali apabila dianggap mutlak perlu;

---

<sup>65</sup> A. Hamid S. Attamimi. 1993. “*Bahasa Indonesia Dalam Perundang-undangan*”, Makalah dalam Kongres Bahasa Indonesia VI, diselenggarakan oleh Pusat pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, pada tanggal 28 Oktober – 21 November, di Jakarta, dalam Maria Farida Indrati S.. 2007. *Ilmu Perundang- Undangan 2: Proses dan Teknik Pembentukannya*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, halaman 202

- f. Hendaknya tidak ‘memancing perdebatan/ perbantahan’; adalah berbahaya memberikan alasan-alasan yang terlalu rinci karena hal ini dapat membuka pintu pertentangan;
- g. Di atas segalanya, hendaknya betul-betul dipertimbangkan apakah mengandung manfaat praktis; hendaknya tidak menggoyahkan dasar-dasar nalar dan keadilan serta kewajaran yang alami; karena peraturan yang lemah, tidak diperlukan, dan yang tidak adil akan menyebabkan seluruh sistem peraturan dalam reputasi yang jelek dan karena itu mengguncangkan kewibawaan negara.

Namun demikian, Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan istilah “hal ihwal kegentingan yang memaksa” tersebut merupakan staatsgrundgezet, yang artinya Pasal tersebut hanya merupakan garis besar atau pokok kebijaksanaan negara untuk menggariskan tata cara membentuk Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Sehingga dengan demikian, amandemen terhadap isi Pasal tersebut menjadi tidak relevan, jika hanya ingin memberikan interpretasi yang jelas dan lengkap tentang kriteria “kegentingan yang memaksa”.

#### **b. 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 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945.

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, Perpu ditempatkan sebagai peraturan perundang-undangan yang sejajar dengan UU. 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.<sup>67</sup>

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.<sup>68</sup>

Perpu sebenarnya merupakan suatu peraturan pemerintah yang bertindak sebagai suatu undang-undang atau dengan perkataan lain perpu adalah peraturan pemerintah yang diberi kewenangan sama dengan undang-undang. Oleh karena

---

<sup>67</sup> Monika Suhayati. 2014. Kontroversi Perpu Pilkada dan Perpu Pemda. *Info Singkat Hukum*. Volume VI No. 20/II/P3DI/Oktober/2014

<sup>68</sup> *Ibid.* Monika Suhayati

itu, hierarkinya adalah setingkat/sama dengan undang-undang, sehingga fungsi maupun materi muatan dari Perpu adalah sama dengan fungsi maupun materi muatan dari undang-undang.<sup>69</sup>

Perpu yang telah diundangkan dan mulai berlaku dan mengikat untuk umum, pada persidangan DPR yang berikut harus diajukan ke DPR yang dilakukan dalam bentuk pengajuan rancangan UU tentang Penetapan Perpu menjadi UU. DPR memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Perpu tersebut. Dalam hal Perpu tersebut disetujui, maka akan dituangkan dalam bentuk UU penetapan Perpu.<sup>70</sup>

Dalam hal Perpu tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Perpu tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku dengan cara Presiden mengajukan rancangan UU tentang Pencabutan Perpu. UU pencabutan Perpu ini akan memuat segala akibat hukum dari pencabutan Perpu yang ditolak tersebut.<sup>71</sup>

Penyusunan Rancangan UU tentang Penetapan Perpu menjadi UU dilakukan oleh Pemrakarsa setelah Perpu ditetapkan oleh Presiden. Selain menyusun Rancangan UU tentang Penetapan Perpu menjadi UU, Pemrakarsa juga menyusun Rancangan UU tentang Pencabutan Perpu. Dalam penyusunan Rancangan UU tentang Penetapan Perpu menjadi UU dan Rancangan UU tentang Pencabutan Perpu, Pemrakarsa membentuk panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian. Hasil penyusunan Rancangan UU tersebut disampaikan

---

<sup>69</sup> Farida Indrati, Ilmu Perundang-undangan *Op.Cit.*, halaman.193

<sup>70</sup> Pasal 52 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>71</sup> Ibid. Pasal 52 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

kepada menteri yang menyelenggarakan urusan di bidang hukum untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi. Setelah itu, Pemrakarsa kembali menyampaikan hasilnya kepada Presiden.<sup>72</sup>

Pada persidangan yang berikut, Rancangan UU tentang penetapan Perpu ini harus diajukan ke DPR untuk dibahas bersama. Pembahasan dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan Rancangan UU. Berbeda halnya untuk pembahasan Rancangan UU tentang Pencabutan Perpu yang dilaksanakan melalui mekanisme khusus yang dikecualikan dari mekanisme pembahasan Rancangan UU pada umumnya. Rancangan UU tentang Pencabutan Perpu diajukan pada saat Rapat Paripurna DPR tidak memberikan persetujuan atas Perpu yang diajukan oleh Presiden; dan pengambilan keputusan persetujuan terhadap Rancangan UU tentang Pencabutan Perpu tersebut dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPR yang sama dengan rapat paripurna penetapan yang tidak memberikan persetujuan atas Perpu tersebut.<sup>73</sup>

### **3. Konsistensi Ihwal Kegentingan Memaksa Dalam Pembentukan Perppu.**

Materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kesusantaraan, bginneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, serta keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>73</sup> *Ibid.* Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>74</sup> Pasal 6 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.



Materi muatan yang tepat dalam pembentukan perundang-undangan merupakan sarana untuk memastikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat, yaitu materi yang memang seharusnya diatur dengan peraturan perundang-undangan. Asas materi muatan yang tepat juga berguna untuk memudahkan pembentuk dalam mengidentifikasi kebutuhan pembentukan perundang-undangan, dan sebagai sarana pembeda untuk mengetahui materi apa yang harus diatur dengan undang-undang dan materi apa yang harus didelegasikan pengaturannya kepada peraturan dibawah undang-undang.

Pembentukan peraturan perundang- undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang undangan yang baik.<sup>75</sup> Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang- undangan yang baik, yang meliputi: (a) kejelasan tujuan; (b) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; (c) kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; (d) dapat dilaksanakan; (e) kedayagunaan dan kehasilgunaan; (f) kejelasan rumusan; dan (g) keterbukaan.<sup>76</sup>

Kejelasan tujuan dimaksudkan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan

---

<sup>75</sup> Farida Indrati, Ilmu Perundang-undangan. *Op.Cit* halaman 252.

<sup>76</sup> Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Asas keterbukaan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka sehingga seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam proses pembentukan Perpu, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan tetap harus menjadi acuan. Menurut I.C Van der Viles dalam bukunya yang berjudul *Handboek Wetgeving*, asas- asas pembuatan peraturan

perundang-undangan dibagi dalam dua kelompok, yaitu<sup>77</sup> Asas-asas Formil yang meliputi kejelasan tujuan dan manfaat dari peraturan perundang-undangan tersebut, dilakukan oleh organ pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang atau lembaga yang tepat, peraturan perundang-undangan tersebut memang dibutuhkan untuk diatur, harus didasarkan pada perhitungan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk nantinya dapat berlaku secara efektif di masyarakat karena telah mendapat dukungan baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis sejak tahap penyusunannya, dan Asas konsensus.

Selanjutnya asas Materil yang meliputi asas terminologi dan sistematika yang benar, asas dapat dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum, dan asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.

Dalam bidang hukum yang menyangkut pembentukan peraturan perundang-undangan negara, Burkhardt Krems menyebutkannya dengan istilah *staatsliche Rechtssetzung*, sehingga pembentukan peraturan itu menyangkut isi peraturan, bentuk dan susunan peraturan, metode pembentukan peraturan, prosedur dan proses pembentukan peraturan. Berdasarkan hal-hal tersebut, maka asas bagi pembentukan peraturan perundang-undangan negara akan meliputi asas asas hukum yang berkaitan dengan itu.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> A. Hamid, SA. Disertasi: Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara. Jakarta: Universitas Indonesia, 1990. halaman 321.

<sup>78</sup> Farida Indrati, Ilmu Perundang-undangan.Op.Cit. halaman 252

Stefano Murgia dan Giovanni Rizzoni dari Unit Legal Drafting Parlemen Italia berpendapat bahwa pembentukan undang-undang yang baik perlu memenuhi serangkaian prinsip minimum yaitu:<sup>79</sup>

1. *Necessary, and that its objectives cannot be achieved by other legal mean* (diperlukan, dan tujuan tidak dapat dicapai melalui perangkat hukum lainnya);
2. *Acceptable under the constitution* (dapat diterima oleh konstitusi);
3. *Proporsional to the desired objective* (proporsional dengan tujuan yang diinginkan);
4. *Unambiguous, clear and compatible with existing legislation* (tidak ambigu, jelas sesuai dengan peraturan yang ada).

Massachusetts General Court dalam *Legislative Research and Drafting Manual*, prinsip dasar yang harus ada dalam pembentukan undang-undang adalah *simplicity* (kesederhanaan), *conciseness* (ringkas dan padat), *consistency* (konsistensi), *directness* (keterusterangan), and *appropriate material for inclusion* (materi yang tepat). Sementara menurut European Commission, prinsip-prinsip umum dalam pembentukan undang-undang yaitu *community legislative acts shall be drafted clearly, simply and precisely* (tindakan legislatif untuk masyarakat harus disusun dengan jelas, sederhana dan tepat).

Apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas yang formal dan asas yang material, maka A. Hamid S. Attamimi cenderung untuk membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tersebut ke dalam asas-

---

<sup>79</sup> Andi Yuliani. Penetapan Kegentingan Yang Memaksa Dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menjadi Undang-Undang. *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol 18 No. 3 halaman 346

asas formal dengan perincian: (1) asas tujuan yang jelas; (2) perlunya pengaturan; (3) asas organ/lembaga yang tepat; (4) asas materi muatan yang tepat; (5) asas dapatnya dilaksanakan; dan (6) asas dapatnya dikenali, dan asas-asas material dengan perincian: (1) asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara; (2) asas sesuai dengan hukum dasar negara; (3) asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum; (4) asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.<sup>80</sup>

Dengan demikian, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan yang diberikan oleh cita hukum Indonesia yang tidak lain adalah Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai cita, yang berlaku sebagai “bintang pemandu”), norma fundamental negara yang juga tidak lain adalah Pancasila (sila-sila dalam hal ini berlaku sebagai norma), asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan UU sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum (der Primat des Rechts), dan asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan UU sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.<sup>81</sup> Disamping itu, asas materi muatan yang tepat juga menjadi salah satu asas yang penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Perpu merupakan suatu produk hukum tata negara darurat yang dapat dimaknai dari hal ihwal kegentingannya yang memaksa. “Hal ihwal kegentingan yang memaksa” merujuk kepada persoalan keadaan yang dikecualikan dari keadaan yang bersifat normal. MK melalui Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009

---

<sup>80</sup> *Op.Cit.* Farida Indrati

<sup>81</sup> *Op.Cit.* Farida Indrati

tanggal 8 Februari 2010 telah menentukan 3 (tiga) syarat agar suatu keadaan secara objektif dapat disebut sebagai Kegentingan yang Memaksa.

Sebuah kebijakan Perppu yang dibuat oleh Presiden harus memiliki konsistensi, artinya bahwa Perppu yang lahir dari keadaan ikhlwal kegentingan yang memaksa memang dibuat untuk kepentingan yang terpaksa dan terdesak oleh keadaan yang terjadi sehingga diambil langkah-langkah untuk membuat suatu produk Perppu yang mampu menghadapi situasi dan kondisi yang terjadi dan diperlukan penanganan untuk hal tersebut. Adapun langkah-langkah yang diambil dalam pembuatan sebuah Perppu adalah pertama, adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan suatu masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang yang berlaku. Kedua, undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum. Kalaupun undang-undang tersebut telah tersedia, itu dianggap tidak memadai untuk mengatasi keadaan. Ketiga, kekosongan hukum tersebut mendesak untuk diisi. Oleh karena itu ketika Perpu ditetapkan menjadi undang-undang melalui persetujuan DPR kriteria kegentingan yang memaksa terpenuhi. Kegentingan ini memang ada yang bersifat sementara, karena itu undang-undang yang ditetapkan terbuka untuk dilakukan perubahan, tetapi juga memang ada kegentingan yang tidak bersifat sementara, seperti adanya kekosongan hukum. Dengan demikian, kegentingan yang memaksa sebagai materi muatan Perpu, secara hakikat adalah undang-undang sehingga penetapan Perpu menjadi undang-undang adalah syarat formal penempatan Perpu menjadi undang-undang.

Kewenangan untuk menanggulangi, mengatasi, dan mengelola keadaan darurat terletak di tangan kepala negara. Di Indonesia yang menganut sistem presidential, kewenangan tersebut berada di tangan Presiden. Dasar kewenangan ini yang memberikan hak presiden membentuk Perpu yang pada dasarnya berfungsi sebagai undang-undang, namun hak tersebut dibatasi hanya dalam keadaan darurat atau genting dan memaksa. Mekanisme penetapan/penolakan

Perpu menjadi undang-undang untuk memenuhi prinsip demokrasi karena materi muatan Perpu setara dengan materi muatan undang-undang yang mengatur hak-hak dasar warga negara sehingga diperlukan persetujuan DPR. Namun secara hakikat, penolakan Perpu menjadi undang-undang tidak bermakna karena Perpu telah dilaksanakan. Hal ini menjadi pertimbangan bahwa persetujuan DPR terhadap Perpu tidak diperlukan. Perpu cukup diberlakukan dalam masa keadaan genting dan memaksa atau dalam masa kedaruratan. Konsekuensinya, undang-undang penetapan atau pencabutan Perpu tidak diperlukan lagi.

**a. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dari Masa ke Masa.**

Perpu sebenarnya merupakan suatu Peraturan Pemerintah yang bertindak sebagai suatu Undang-Undang atau dengan perkataan lain Perpu adalah Peraturan Pemerintah yang diberi kewenangan sama dengan Undang-Undang. Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Presiden untuk melaksanakan UU. UU adalah peraturan perundang-undangan yang pembentukannya dilakukan oleh dua lembaga, yakni DPR dengan persetujuan

Presiden dan merupakan peraturan yang mengatur lebih lanjut ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945.<sup>82</sup>

Perpu dibentuk oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Apabila Perpu sebenarnya adalah Peraturan Pemerintah dan Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan UU, maka Perpu adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk dalam hal ihwal Kegentingan yang Memaksa, untuk melaksanakan undang-undang. Namun karena Peraturan Pemerintah ini diberi kewenangan sama dengan UU, maka dilekatkan istilah “pengganti UU”. UU merupakan peraturan yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945. Maka Perpu merupakan Peraturan Pemerintah yang dibentuk dalam hal ihwal Kegentingan yang Memaksa untuk mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945.

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.

Sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, Perpu juga harus bersumber pada Pancasila dan UUDNRI 1945 sebagai sumber dari segala sumber hukum negara dan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan serta

---

<sup>82</sup> Farida Indrati 2021. *Ilmu Perundang-undangan*. Yogyakarta : Kanisius, halaman 193



selayaknya juga dapat menjadi sumber hukum peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Berdasarkan konsep bahwa Perpu merupakan suatu peraturan yang dari segi isinya seharusnya ditetapkan dalam bentuk undang-undang, tetapi karena keadaan kegentingan memaksa ditetapkan dalam bentuk peraturan pemerintah maka kedudukan Perpu yang paling rasional dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah sejajar dengan undang-undang.

**b. Praktek Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang di Indonesia**

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

Pada masa pemerintahan Presiden Soekarno, berlaku 4 peroidesasi konstitusi sebagai berikut :

- 1) Periode UUD 1945 setelah kemerdekaan (1945-1949) dibentuk 17 Perpu
- 2) Periode Konstitusi RIS ((1949-1950) dibentuk 6 Perpu dimana saat itu Mr. Assaad sebagai pejabat Presiden Republik Indonesia yang

merupakan wilayah bagian RIS masih berlaku UUD 1945 tapi hanya dalam wilayah bagian tersebut. Presiden Soekarno sebagai Presiden RIS membentuk 32 UU Darurat karena Konstitusi RIS hanya mengenal UU Darurat.

- 3) Pada periode UUDS 1950 (1950-1959) dibentuk 145 UU Darurat
- 4) Pada periode berlakunya kembali UUD 1945 (1959-1967) dibentuk 121 Perpu.

Secara keseluruhan jumlah Perpu yang dibentuk selama masa pemerintahan Presiden Soekarno dalam 4 periode pemberlakuan konstitusi sebanyak 144 Perpu. Dari 144 Perpu yang dibentuk, dapat diklasifikasi perpu-perpu tersebut mengatur bidang pertahanan keamanan, ekonomi, hukum, sosial, dan politik. Bidang pertahanan keamanan terdapat 8 Perpu, bidang ekonomi terdapat 94 Perpu, bidang hukum terdapat 19 Perpu, bidang sosial terdapat 7 Perpu dan bidang politik terdapat 16 Perpu. Hal ini menunjukkan bahwa hal ihwal Kegentingan yang Memaksa pada umumnya berkenaan di bidang ekonomi.

Pada masa pemerintahan Presiden Soeharto dibentuk sebanyak 8 Perpu. Terklasifikasi perpu-perpu tersebut mengatur bidang sosial, ekonomi, dan hukum. Kecenderungan bidang pengaturan Perpu di masa presiden Soeharto adalah di bidang ekonomi. Hal ini menunjukkan bahwa Kegentingan yang Memaksa pada umumnya berkenaan di bidang ekonomi.

Dalam 512 hari masa pemerintahan Presiden Habibie, dibentuk sebanyak 3 (tiga) Perpu yang salah satunya mencabut Perpu yang lainnya dan satunya lagi ditolak oleh DPR, sehingga praktis tidak ada satupun Perpu yang dibentuk oleh

Presiden Habibie ditetapkan menjadi undang-undang. Meskipun dalam masa pemerintahan ini, diberlakukan keadaan darurat sipil di Aceh berkenaan dengan pemberontakan Gerakan Aceh Merdeka (GAM), namun dari 3 Perpu yang dibentuk tersebut tidak ada satupun yang merupakan instrumen hukum untuk mengatasi keadaan darurat di Aceh. Terklasifikasi perpu-perpu tersebut mengatur bidang politik dan hukum. Hal ini menunjukkan bahwa Kegentingan yang Memaksa pada umumnya berkenaan di bidang politik.

Pemilu 1999 akhirnya dilangsungkan dan menempatkan wakil-wakil rakyat yang mengisi kursi perwakilan di DPR. Setelah melakukan penyempurnaan terhadap Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1973 tentang “Tatacara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia”, menjadi Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1999 tentang “Tatacara Pencalonan dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia”, maka MPR pun kemudian mengangkat K.H. Abdurrahman Wahid menjadi Presiden RI dan Megawati Soekarno Putri sebagai Wakil Presiden RI.<sup>83</sup>

Namun pemerintahan Presiden Wahid ini tidak berlangsung lama, melainkan hanya sekitar 20 bulan dengan jumlah Perpu yang dibentuk selama masa pemerintahan Presiden Abdurrahman sebanyak 3 Perpu dan semuanya mengatur bidang ekonomi. Hal ini menunjukkan bahwa Kegentingan yang Memaksa dari perpu-perpu yang dibentuk hanya berkenaan di bidang Ekonomi.

Konflik politik antara Presiden dan DPR memicu dicabutnya mandat MPR kepada Presiden Abdurrahman Wahid dan mengangkat Megawati Soekarnoputri

---

<sup>83</sup> Satya Arinanto, 2011. *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, halaman.25

sebagai Presiden Republik Indonesia hingga tahun 2004. Dengan ditetapkannya Megawati sebagai Presiden Republik Indonesia yang baru tersebut, diharapkan bahwa proses reformasi dapat terus berlanjut; dan pemerintah yang baru dapat memberikan ketegasan tentang kelanjutan penyelesaian berbagai pelanggaran HAM berat yang telah terjadi selama ini.<sup>84</sup>

Selama pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri dibentuk 4 (empat) Perpu. 2 (dua) Perpu di tahun 2002 dan 2 Perpu di tahun 2004. Keempat Perpu tersebut tidak ada satupun berkenaan dengan keadaan darurat militer di Aceh. Bahwa sejak akhir masa pemerintahan Presiden Soeharto, diberlakukan keadaan darurat militer di Aceh yang dipicu oleh pemberontakan yang dilakukan oleh Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Setelah memasuki masa reformasi, Presiden Habibie memberlakukan keadaan darurat sipil. Pada masa Presiden Megawati, seluruh wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dinyatakan dalam Keadaan Bahaya dengan tingkatan Keadaan Darurat Militer. Pada tanggal 18 Mei 2004, Keadaan Bahaya diubah lagi menjadi tingkatan Darurat Sipil.

Pada pemilu tahun 2004 dan 2009, Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) terpilih menjadi Presiden Indonesia. Sepuluh tahun Pemerintahan SBY diwarnai cukup banyak catatan peristiwa. Mulai dari permintaan bantuan internasional senilai 75 miliar dolar AS untuk membangun infrastruktur di Indonesia pada forum APEC di Chile sampai gempa bumi di Samudera Hindia, lepas pantai barat Aceh. Gempa yang disusul tsunami tersebut menewaskan setidaknya 600 ribu jiwa.

---

<sup>84</sup> *Ibid.* Satya Arinanto. halaman 252

Perpu yang dibentuk di masa pemerintahan Presiden SBY melingkupi bidang politik sebanyak 6 Perpu, bidang Ekonomi sebanyak 5 Perpu, bidang sosial sebanyak 5 Perpu, dan bidang hukum sebanyak 3 Perpu. Kecenderungan pengaturan Perpu yang dibentuk adalah dibidang politik, ekonomi dan sosial, sehingga secara prematur dapat disimpulkan bahwa hal ihwal Kegentingan yang Memaksa berkenaan di bidang-bidang tersebut. Secara keseluruhan jumlah Perpu yang dibentuk selama masa pemerintahan Presiden SBY sebanyak 19 Perpu.

Presiden Joko Widodo terpilih dalam pemilu tahun 2014 untuk masa jabatan 2014 – 2019. Perpu yang dibentuk adalah Perpu No.1 Tahun 2015 tentang Perubahan atas UU No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang telah disetujui oleh DPR dan ditetapkan dalam UU No.10 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu No.1 Tahun 2015 tentang Perubahan atas UU No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menjadi UU .

Perpu yang mengatur mengenai penggantian anggota pimpinan KPK sementara ini sebelumnya sudah pernah dilakukan oleh Presiden SBY melalui Perpu No.4 Tahun 2009. Materi pengaturannya sama dan kondisi-kondisi kekosongan anggota pimpinan KPK juga tidak jauh berbeda. Perpu No.4 Tahun 2009 tersebut juga sempat diajukan uji materil di MK. Yang menarik adalah, dengan materi pengaturan yang sama dan kondisi-kondisi kekosongan anggota pimpinan KPK juga tidak jauh berbeda, Perpu No.4 Tahun 2009 ketika diajukan persetujuan ke DPR ternyata ditolak. Hal ini memperlihatkan bagaimana kekuatan

politik bisa lebih dominan berperan dalam pengajuan persetujuan DPR terhadap Perpu.

Pada tanggal 25 Mei 2016, diundangkan Perpu No. 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang dilatarbelakangi maraknya kasus pemerkosaan terhadap anak. Tidak tanggung-tanggung, Perpu ini memuat pidana mati dan pidana kebiri terhadap pelaku. Kegentingan yang Memaksa terletak pada vonis hakim yang sejak berlakunya Perpu ini, maka pidana mati dan pidana kebiri dapat dijatuhkan kepada pelaku. Meski pelaksanaan Perpu kebiri masih harus menunggu Peraturan Pemerintahnya terlebih dahulu, namun esensi Kegentingan yang Memaksa masih dapat terlihat yakni pada penjatuhan sanksi pidana mati dan pidana kebiri tersebut. Dari sejarah Perpu-Perpu yang ada, Perpu ini merupakan salah satu Perpu yang memuat sanksi pidana, dan pidana yang dimuat pun merupakan pidana paripurna yakni pidana mati. Perpu ini hadir diantara kontroversi Perpu yang memuat sanksi pidana masih marak dibicarakan. UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan sangat jelas mengizinkan sanksi pidana hanya dimuat dalam UU dan Perda. Namun Perpu yang memiliki materi muatan yang sama dengan UU dianggap termasuk mengenai pengaturan sanksi pidana.

### c. **Kriteria Kegentingan yang Memaksa**

Praktek pembentukan Perpu di Indonesia dapat ditafsirkan dengan melihat unsur-unsur kegentingan yang memaksa dari perpu tersebut. Secara konstitusional Perpu merupakan produk hukum yang sah sebagaimana ketentuan Pasal 22 UUD 1945. Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan

Perpu sebagai pengganti undang-undang. Ketentuan dalam Pasal 22 UUD 1945 terkait Perpu ini adalah merupakan ketentuan yang tetap dipertahankan dalam beberapa kali proses amandemen UUD 1945. Dalam artian walaupun amandemen UUD 1945 telah berlangsung berturut-turut pada 1999 sampai 2002, pasal ini oleh para wakil rakyat tetap berbunyi sebagaimana teks aslinya dan tidak ikut mengalami proses amandemen dalam bunyi pasalnya. Hal ini berarti seluruh presiden Indonesia merujuk norma konstitusi yang sama dalam menerbitkan Perpu dan dengan menggunakan alasan yang sama yakni “kegentingan yang memaksa”. Yang berbeda adalah tafsir masih-masing zaman atas frasa “kegentingan yang memaksa” tersebut.

Berdasarkan hasil penelitian diatas, setiap rezim seolah berlomba membentuk perpu sebagai langkah cepat mengatasi problem kenegaraan. Padahal, jika merujuk pada pandangan teoritik, harusnya tidak boleh terjadi “hujan” Perpu. AALF van Dullemen dalam bukunya *Staatsnoodrecht en Democratie* (1947) menyebutkan ada empat syarat hukum tata negara darurat yaitu: Pertama, Eksistensi negara tergantung tindakan darurat yang dilakukan; Kedua, Tindakan itu diperlukan karena tidak bisa digantikan dengan tindakan lain; Ketiga, Tindakan tersebut bersifat sementara; Keempat, Ketika tindakan diambil, parlemen tidak bisa secara nyata dan bersungguh-sungguh. Bagi Dullemen, keempat syarat tersebut harus berlaku secara kumulatif.<sup>85</sup>

Kewenangan pembentukan Perpu menurut UUD 1945 hanya diberikan kepada Presiden, termasuk kewenangan untuk menetapkan terjadinya hal keadaan

---

<sup>85</sup> Moh. Mahfud MD, 2010. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers. halaman 108

darurat negara. Karena itu, kewenangan tersebut bersifat subjektif artinya hak untuk menetapkan Perpu didasarkan atas penilaian subjektif dari Presiden sendiri mengenai adanya keadaan darurat negara (*state of emergency*) yang menimbulkan kegentingan yang memaksa. Muh. Yamin berpendapat bahwa ada tidaknya keadaan mendesak itu penilaiannya menurut kebijaksanaan pemerintah.<sup>86</sup> Hal ini berarti bahwa keadaan mendesak dapat saja sewaktu-waktu timbul jika pemerintah menilai suatu keadaan telah berada dalam suasana genting dan memaksa.

---

<sup>86</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, 1970, halaman. 23



## BAB IV

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. Kesimpulan

1. Substansi dan Hakikat Lahirnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22 telah menegaskan “Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa Presiden berhak mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah harus dicabut” Ketentuan tersebut mengisyaratkan bahwa keadaanya lebih genting memaksa dan amat terpaksa, tanpa menunggu adanya syarat-syarat yang yang ditentukan lebih dulu oleh dan dalam suatu undang-undang, serta bagaimana akibat-akibat yang tidak dapat ditunggu dalam suatu undang-undang presiden berhak menetapkan perppu sekaligus menyatakan suatu keadaan yang bahaya dan darurat. Unsur kegentingan yang memaksa harus memiliki ciri umum yaitu: (1) Ada krisis (*Crisis*), (2) Ada kemendesakan (*Emergency*). Suatu keadaan krisis apabila terdapat gangguan yang menimbulkan kegentingan yang bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbunse*). Kemendesakan apabila terjadi keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu atau telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar dan wajar (*Reasonableness*) yang apabila tidak diatur segera

menimbulkan gangguan baik bagi masyarakat maupun jalannya pemerintahan.

2. Perpu merupakan suatu produk hukum tata negara darurat yang dapat dimaknai dari hal ihwal kegentingannya yang memaksa. “Hal ihwal kegentingan yang memaksa” merujuk kepada persoalan keadaan yang dikecualikan dari keadaan yang bersifat normal. MK melalui Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 tanggal 8 Februari 2010 telah menentukan 3 (tiga) syarat agar suatu keadaan secara objektif dapat disebut sebagai Kegentingan yang Memaksa. Pertama, adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan suatu masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang yang berlaku. Kedua, undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum. Kalaupun undang-undang tersebut telah tersedia, itu dianggap tidak memadai untuk mengatasi keadaan. Ketiga, kekosongan hukum tersebut mendesak untuk diisi. Oleh karena itu ketika Perpu ditetapkan menjadi undang-undang melalui persetujuan DPR kriteria kegentingan yang memaksa terpenuhi. Kegentingan ini memang ada yang bersifat sementara, karena itu undang-undang yang ditetapkan terbuka untuk dilakukan perubahan, tetapi juga memang ada kegentingan yang tidak bersifat sementara, seperti adanya kekosongan hukum. Dengan demikian, kegentingan yang memaksa sebagai materi muatan Perpu, secara hakikat adalah undang-undang sehingga penetapan Perpu menjadi undang-undang adalah syarat formal penempatan Perpu menjadi undang-undang.

3. Kewenangan untuk menanggulangi, mengatasi, dan mengelola keadaan darurat terletak di tangan kepala negara. Di Indonesia yang menganut sistem presidential, kewenangan tersebut berada di tangan Presiden. Dasar kewenangan ini yang memberikan hak presiden membentuk Perpu yang pada dasarnya berfungsi sebagai undang-undang, namun hak tersebut dibatasi hanya dalam keadaan darurat atau genting dan memaksa. Mekanisme penetapan/penolakan Perpu menjadi undang-undang untuk memenuhi prinsip demokrasi karena materi muatan Perpu setara dengan materi muatan undang-undang yang mengatur hak-hak dasar warga negara sehingga diperlukan persetujuan DPR. Namun secara hakikat, penolakan Perpu menjadi undang-undang tidak bermakna karena Perpu telah dilaksanakan. Hal ini menjadi pertimbangan bahwa persetujuan DPR terhadap Perpu tidak diperlukan. Perpu cukup diberlakukan dalam masa keadaan genting dan memaksa atau dalam masa kedaruratan. Konsekuensinya, undang-undang penetapan atau pencabutan Perpu tidak diperlukan lagi.

## **B. Saran**

1. Perpu dalam keadaan darurat membutuhkan sinerjitas antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pada keduanya harus mampu memberikan kinerja yang terbaik secara efektif dan efisien, untuk memberikan perlindungan dan penegakan hukum selama masa kedaruratan. Tidak boleh ada hambatan yang menghalangi dalam proses pembentukan dan pengesahan atas diberlakukannya Perpu dalam

keadaan darurat tersebut, karena menyangkut keselamatan dan kemashlahatan bagi bangsa dan negara.

2. Dalam hal pengelolaan dan penggunaan keuangan dalam masa kedaruratan Presiden dan DPR harus dapat menentukan skala prioritas dalam menggunakan keuangan negara. Hal-hal yang dinilai dan dianggap kurang penting harus dikesampingkan dahulu demi menyelamatkan rakyat dan negara. Jika rakyat dan negara terselamatkan maka kesinambungan kehidupan berbangsa dan bernegara dapat terus dilanjutkan.
3. Dalam menjalankan kebijakan Perppu, pemerintah yang dalam hal ini adalah Presiden harus mampu secara tegas menegakkan hukum secara pasti, terutama terhadap oknum pejabat dilapangan yang melakukan penyelewengan dalam hal penggunaan keuangan negara pada masa kedaruratan. Supaya terlihat oleh khalayak dan mempunyai efek jera bagi pelakunya.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku.

Bagir Manan, 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta

\_\_\_\_\_, 2000. *Teori dan Politik Konstitusi*, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Jakarta,

\_\_\_\_\_ 1999. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: PSH-FH UII dan Gama Media,.

Edi suharto, 2004. *Analisis Kebijakan Negara*, Jakarta : Bumi Aksara

Eka N.A.M Sihombing dan Cynthia Hadita, 2022 *Penelitian Hukum*. Malang: Setara Pers

Farida Indrati 2021. *Ilmu Perundang-undangan*. Yogyakarta

H.F. Abraham Amos, 2005. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia (dari Orla, Orba, sampai Reformasi)*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada

Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah; Suatu Kajian Teoretis & Praktis Disertai Manual*, Kencana, Jakarta, 2013

Jimly Asshiddiqie, 2008. *Hukum Tata Negara Darurat*, Rajawali Press, Jakarta,

\_\_\_\_\_, 2010. *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta

John Pieris. 2007. *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden RI*. Jakarta: Pelangi Cendekia

Maria Farida Indrati, 2008. *Ilmu Perundang-undangan; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta,

Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Esdisi Revisi. Kencana. Jakarta

Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011

Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011,

Sjachran Basah, 1992. *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Penerbit Alumni, Bandung

Wirjono Prodjodikoro, *Asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, 1970

Yusdani, 2011. *Fiqh Politik Muslim*, Yogyakarta: Amara Books

#### **B. Karya Ilmiah / Jurnal / Artikel Hukum**

A. Hamid S. Attamimi. 1993. "Bahasa Indonesia Dalam Perundang-undangan", Makalah dalam Kongres Bahasa Indonesia VI, diselenggarakan oleh Pusat pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, pada tanggal 28 Oktober – 21 November, di Jakarta, dalam Maria Farida Indrati S.. 2007. *Ilmu Perundang- Undangan 2: Proses dan Teknik Pembentukannya*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius

A. Hamid, SA. 1990. *Disertasi: Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Jakarta: Universitas Indonesia

Al-Thabrani, *Al-Mu'jam Al-Kabir Jilid XI (Mushal: Maktabah Al-,Ulum Wa Al-Hikam, 1983)*

Monika Suhayati. 2014. *Kontroversi Perpu Pilkada dan Perpu Pemda (Info Singkat Hukum Volume VI No. 20/II/P3DI/Oktober/2014)*

Andi Yuliani. *Artikel Hukum Tata Negara dan Peraturan Perundang-undangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dari Masa ke Masa*. Diakses: Juli 2022

Andi Yuliani. *Penetapan Kegentingan Yang Memaksa Dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menjadi Undang-Undang*. *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol 18 No. 3

Dedy Nursamsi. *Kerangka Cita Hukum (Recht Idee) Bangsa Sebagai Dasar Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang*, *Jurnal Cita Hukum*, 2014.

Ferry Irawan Febriansyah, (2016). Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, *Jurnal Perspektif*, 21(3), 220-229:226.

Henny Juliani, 2020. *Administrative law & governance* . Vol. 3. Issue2

J. Ronald Mawuntu, “Eksistensi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Sistem Norma Hukum Indonesia”, *Jurnal Hukum Unsrat*, Vol. XIX, No. 5, Oktober – Desember 2011, hlm. 122.

Janpatar Simamora, “Multitafsir Pengertian “Ihwal Kegentingan yang Memaksa” dalam Penerbitan Perppu”, *Mimbar Hukum*, Volume 2, Nomor 1, Februari 2010

Kamus Besar Bahasa Indonesia Dalam Jaringan, [kbbi.web.id](http://kbbi.web.id), diakses 1 Juli 2015

Osgar S. Matompo. Pembatasan Terhadap Hak Asasi Manusia Dalam Prespektif Keadaan Darurat, *Jurnal Media Hukum*, 2014. halaman 57-72

### **C. Peraturan Perundang-undangan**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009

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

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

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

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Presiden tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perpres No. 87 Tahun 2014, LN No.199 Tahun 2014, Ps.1.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ps.22 .  
Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No.12 Tahun 2011, LN No.82 Tahun 2011, TLN No.5234, Ps.1.

#### **D. Internet**

Perppu. Melalui, [https://id.wikipedia.org/wiki/Peraturan\\_Pemerintah\\_Pengganti\\_Undang-Undang\\_\(Indonesia\)](https://id.wikipedia.org/wiki/Peraturan_Pemerintah_Pengganti_Undang-Undang_(Indonesia)), diakses pada 25 Maret 2022 pukul 17.00 Wib.

Pan Mohamad Faiz, diakses 3 Januari 2019, Gonjang-Ganjing Perppu tentang Penyeleksian Ulang Hakim Agung, <https://independent.academia.edu/PanMohamadFaiz>

Kamus Besar Bahasa Indonesia Dalam Jaringan, [kbbi.web.id](http://kbbi.web.id), diakses 1 Juli 2015

Pan Mohamad Faiz, diakses 3 Januari 2019, Gonjang-Ganjing Perppu tentang Penyeleksian Ulang Hakim Agung, <https://independent.academia.edu/PanMohamadFaiz>