

HAL IKHWAL KEGENTINGAN YANG MEMAKSA SEBAGAI LANDASAN PEMBENTUKAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG

THE MATTER OF EMERGENCY AS A BASIS FOR THE ESTABLISHMENT OF GOVERNMENT REGULATION REGARDING LAW REPLACEMENT

Muhammad Rinaldy Bima

Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia

email: muhrinaldy.bima@umi.ac.id

Abstract

This study aims to examine the matters of compulsion that are compelling as the basis for the Formation of Substitute Government Regulations. The problems that arise are, First, What are the benchmarks of the crunch that force as the basis for the formation of Government Regulations in Lieu of Laws, and how are the legal implications of Substitution Government Regulations. The research method uses normative legal research methods using the statute approach, the conceptual approach and the historical approach. The results of the study indicate that the benchmark of the compulsive crunch is the basis for the Establishment of a Government Regulation in Lieu of Law, namely: the existence of dangerous threats, the existence of elements of necessity which require, and the existence of elements of time constraints. The legal implications of Government Regulation in lieu of the Law, which substantially contradicts the applicable legal rules, must be revoked and declared invalid. Revocation of Government Regulations Substitution of Laws is carried out by law, which also regulates the legal implications of revoked Government Regulations.

Keywords: *Matters, Issues of Forcing, Legislation*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji tentang hal ikhwal kegentingan yang memaksa sebagai landasan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Permasalahan yang timbul adalah, *Pertama*, Bagaimanakah tolok ukur hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagai dasar pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, dan bagaimanakah implikasi hukum terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Metode Penelitian menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual aproach*) dan pendekatan historis (*historical aproach*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa Tolok ukur hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagai dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, yaitu: adanya ancaman yang membahayakan, adanya unsur kebutuhan yang mengharuskan, dan adanya unsur keterbatasan waktu. Implikasi hukum terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, yang secara substansi bertentangan dengan aturan hukum yang berlaku harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilakukan dengan Undang-Undang, dimana di dalamnya juga mengatur tentang implikasi hukum dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang dicabut.

Kata Kunci: *Hal Ikhwal, Kegentingan Memaksa, Perundang-Undangan*

PENDAHULUAN

Sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), bahwa Indonesia adalah Negara Hukum. Negara hukum adalah konsep negara yang diidealkan oleh para pendiri bangsa (*founding fathers*) yang merumuskan UUD NRI Tahun 1945.¹ Ide ataupun konsep negara hukum pada umumnya dimaksudkan dalam rangka menghindari negara atau pemerintah dari perbuatan sewenang-wenang.²

Makna atau nilai dari negara hukum tersebut adalah bahwa hukum merupakan sumber tertinggi (supremasi) dalam mengatur dan menentukan mekanisme hubungan hukum antara negara dan masyarakat, maupun antara anggota atau kelompok masyarakat yang satu dengan yang lainnya dalam mewujudkan tujuannya.³ Dalam konteks kehidupan bernegara, maka hukum harus berperan, sehingga segala sesuatunya berjalan dengan tertib dan teratur, sebab hukum menentukan dengan tegas hak dan kewajiban masing-masing. Hukum harus mampu mewujudkan rasa keadilan dan kegunaan bagi kepentingan masyarakat, serta kepastian hukum.⁴ Di sisi lain negara hukum harus dapat menyelenggarakan ketertiban hukum dengan berpedoman pada hukum (*rule of law*), serta negara kesejahteraan (*welfare state*).⁵

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 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.”⁶ 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.⁷ 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 dalam Undang-Undang Dasar. Bahkan, karena pentingnya hal ini, juga diperlukan pengaturan dalam bentuk undang-undang yang tersendiri

¹ Jenpatar Simamora (2014). Tafsir Makna Negara Hukum Dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Jurnal Dinamika Hukum*, 14(3), 547-561:552

² Hardianto Djanggih & Kamri Ahmad, (2017). The Effectiveness of Indonesian National Police Function on Banggai Regency Police Investigation (Investigation Case Study Year 2008-2016). *Jurnal Dinamika Hukum*, 17(2), 152-157:153.

³ Muhammad Syarif Nuh, (2011). Hakekat Keadaan Darurat Negara (State Of Emergency) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, *Jurnal Ius Quia Iustum*, 18(2), 229-246:230.

⁴ Aidul Fitriadi Azhari, (2012). Negara Hukum Indonesia: Dekolonisasi dan Rekonstruksi Tradisi, *Jurnal Ius Quia Iustum*, 4(2), 489-505:492.

⁵ Muhammad Jeffry Rananda, (2015). Politik Hukum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, 534-542:536

⁶ Dedy Nursamsi, (2014). Kerangka Cita Hukum (Recht Idee) Bangsa Sebagai Dasar Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, *Jurnal Cita Hukum*, 2(1), 89-100:96.

⁷ Osgar S. Matompo, (2014). Pembatasan Terhadap Hak Asasi Manusia Dalam Prespektif Keadaan Darurat, *Jurnal Media Hukum*, 21(1), 57-72:59.

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.

Pada Era reformasi, diadakan pembedaan yang tegas antara aturan hukum yang bersifat mengatur disebut peraturan, yang bersifat penetapan disebut keputusan, dan yang bersifat menghakimi disebut putusan. Hal ini tercermin dalam UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dimana pada Pasal 7 ditegaskan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

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

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.⁸

Keadaan negara yang membolehkan pembentukan Perppu adalah suatu keadaan yang tidak normal (darurat), dimana dalam keadaan darurat maka berlaku norma hukum yang juga bersifat khusus yang perlu pengaturan tersendiri baik mengenai syarat-syaratnya, tata cara pemberlakuannya, serta hal-hal yang boleh dan tidak boleh dilakukan dalam keadaan darurat, perlu diatur dengan jelas agar tidak memberi kesempatan/ peluang timbulnya penyalahgunaan wewenang yang bertentangan dengan UUD NRI tahun 1945.⁹

Kewenangan untuk membentuk Perppu berada sepenuhnya di tangan Presiden tanpa campur tangan DPR, yang pelaksanaannya dilakukan oleh Presiden dan seluruh jajarannya. Hal ini menunjukkan betapa besar kekuasaan Presiden dalam

⁸ Ferry Irawan Febriansyah, (2016). Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia, *Jurnal Perspektif*, 21(3), 220-229:226.

⁹ Maruarar Siahaan, (2010). Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan Negara Kita: Masalah dan Tantangan, *Jurnal Konstitusi*, 7(4), 9-48:36.

kedudukannya sebagai kepala pemerintahan. sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Hanya saja keadaan dernikian berlangsung apabila terdapat keadaan yang mendesak (hal ihwal kegentingan yang memaksa) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang”

Dalam penjelasan Pasal 22 UUD 1945 (sebelum perubahan), kegentingan yang memaksa diartikan sebagai negara dalam keadaan darurat atau bahaya. Menurut Muhammad Yamin, bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 22 UUD NRI tahun 1945 adalah: “Syarat menetapkan Perppu ialah hal ikhwal kegentingan yang memaksa, adanya kegentingan yang memaksa menurut penilaian kebijakan pemerintah. kegentingan yang memaksa berdasarkan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945, ditafsirkan dalam keadaan mendesak seperti rumusan Pa-sal 96 ayat (1) Undang-Undang Dasar Sementara 1950, yakni pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera.

Dari uraian di atas maka permasalahan yang akan dikaji lebih lanjut adalah Bagaimanakah tolok ukur hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagai dasar pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, dan bagaimanakah implikasi hukum terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Adapun metode penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual aproach*) dan pendekatan historis (*historical aproach*).

PEMBAHASAN

Tolok Ukur Hal Ikhwal Kegentingan yang Memaksa Sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) telah mengatur secara konstitusional berkenaan Negara dalam keadaan genting yang memaksa, hal ini ditegaskan dalam Pasal 22 Ayat (1), yaitu: dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU). Akan tetapi, bagaimanakah yang dimaksud hal ikhwal kegentingan yang memaksa sehingga negara dapat dikategorikan dalam keadaan genting.¹⁰

Secara hakikatnya, pembentukan PERPPU adalah untuk suatu keadaan yang timbul dalam penyelenggaraan pemerintahan yang secara substansial tidak dapat diatasi dengan aturan hukum yang biasa/normal, untuk itu Presiden diberi kewenangan untuk menilai keadaan Negara untuk memulihkan keadaan yang tidak normal sebagaimana dipersyaratkan dalam ketentuan Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.” Namun, ruang lingkup materi muatan Undang-Undang tersebut diperluas tidak saja Undang-Undang tetapi mencakup pula peraturan perundangundangan lainnya, selain UUD 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.¹¹

¹⁰ Aldri Frinaldi dan Nurman S, (2005). Perubahan Konstitusi Dan Implikasinya Pada Perubahan Lembaga Negara, 4(1), 9-21:16.

¹¹ Achmad Edi Subiyanto, (2014). Menguji Konstitusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, *Lex Jurnalica*, 11(1), 9-19:10.

Kegentingan adalah keadaan yang kritis, genting dan gawat. Tolok ukur atau kriteria apa yang dimaksud dengan istilah hal ihwal kegentingan yang memaksa (darurat) adalah adanya 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. Kegentingan yang memaksa dapat digambarkan sebagai suatu kondisi abnormal yang membutuhkan upaya-upaya di luar kebiasaan untuk segera mengakhiri kondisi tersebut.

Hal ihwal kegentingan yang memaksa adalah suatu keadaan atau peristiwa sedemikian rumitnya, secara normalnya tidak dapat ditanggulangi dengan pranata hukum yang ada, akibat adanya unsur ancaman yang membahayakan, unsur yang mengharuskan, dan unsur keterbatasan waktu, maka Presiden diberikan kewenangan legislasi dalam membentuk Perppu.¹²

Penggunaan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, ditemukan 3 (tiga) alasan yang mendasar, yaitu: adanya unsur yang membahayakan, adanya unsur kebutuhan yang mengharuskan, dan adanya unsur keterbatasan waktu. Ketiga unsur tersebut merupakan persyaratan logis untuk memberlakukan atau mengkategorikan hal ihwal kegentingan yang memaksa, untuk melakukan tindakan-tindakan hukum guna mengantisipasi keadaan yang ada, agar fungsi-fungsi kenegaraan dapat berjalan, dimana presiden mempunyai kewenangan membentuk Perppu sesuai diamanatkan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945.¹³

Menurut Bagir Manan, bahwa kriteria dikeluarkannya Perppu oleh presiden yaitu; dikeluarkan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa; tidak mengatur mengenai hal-hal yang diatur dalam UUD; tidak mengatur mengenai keberadaan dan tugas wewenang lembaga negara, dan juga tidak boleh ada perppu yang dapat menunda dan menghapuskan kewenangan lembaga negara; hanya boleh mengatur ketentuan undang-undang yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan.¹⁴ Oleh karena itu, bahwa penggunaan instrumen hukum berupa pembentukan Perppu sangat ditentukan oleh kondisi dan kebutuhan yang memerlukan peraturan yang bersifat mendesak dimana aturan hukumnya belum ada atau hukum tidak mampu lagi mengakomodasi kepentingan penyelenggaraan pemerintahan negara. Dengan berlakunya Perppu, maka DPR harus tetap melaksanakan fungsi pengawasannya sebagai wujud negara yang berdasarkan atas hukum.

Pengaturan mengenai Undang-Undang/Perppu dapat dilihat pada Pasal 5, Pasal 20, dan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945. Undang-Undang adalah produk hukum yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan persetujuan bersama Presiden atau sebaliknya. Berbeda halnya dengan Perppu yang dibuat secara sepihak oleh Presiden, tanpa harus ada persetujuan dari DPR. Namun Perppu sifatnya hanya sementara, karena Presiden mempunyai kewajiban hukum untuk mengajukan Perppu tersebut ke DPR sebelum Perppu tersebut disahkan menjadi sebuah UU.¹⁵

Jika memperhatikan hierarkhi peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan perundang-

¹² Muhammad Fadli, Pembentukan Undang-Undang Yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat, *Jurnal Legislasi Indonesia*, 15(1), 49-58:50

¹³ Djoko Imbawani, (2014). Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Media Hukum*, 21(1), 73-87:81

¹⁴ Nur Rohim, (2014). Kontroversi Pembentukan Perppu No. 1 Tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi Dalam Ranah Kegentingan Yang Memaksa, *Jurnal Cita Hukum*, 1(1), 117-132:122

¹⁵ Riri Nazriya, (2010). Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, *Jurnal Ius Quia Iustum*, 17(3), 383-405:385

undangan, antara UU dan Perppu ditempatkan dalam satu tingkatan dan hanya dihubungkan dengan garis miring, hal ini dimaksudkan bahwa antara UU maupun Perppu secara hierarkhi kedudukannya sejajar.

Landasan atau hal yang mendasar dalam pembentukan Perppu yakni: adanya ancaman yang membahayakan, adanya unsur kebutuhan yang mengharuskan dan adanya unsur keterbatasan waktu. Hal ini dapat kita lihat dengan mencermati beberapa Perppu yang telah dibentuk oleh Presiden, sebagai berikut:

1. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor I Tahun 1992 Tentang Penangguhan Mulai Berlakunya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 Tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan oleh Presiden Soeharto, dimana dalam konsideran Menimbang disebutkan bahwa:
 - a. bahwa Undang-undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang akan mulai berlaku tanggal 17 September 1992 pada dasarnya dimaksudkan untuk memberikan landasan yang lebih kokoh bagi perwujudan lalu lintas dan angkutan jalan dengan selamat, aman, cepat, lancar, tertib dan teratur, nyaman dan efisien;
 - b. bahwa seiring dengan tujuan yang ingin diwujudkan di atas. Pelaksanaa Undang-undang tersebut memerlukan berbagai persiapan. dan kesiapan, baik di lingkungan segenap aparaturnya pemerintah yang bersangkutan maupun masyarakat pada umumnya;
2. Perppu No. 3 Tahun 1998 Tentang Pencabutan Perppu No. 2 Tahun 1998 Tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum oleh Presiden B.J. Habibie disebutkan dalam konsiderannya bahwa setelah memperhatikan dengan seksama aspirasi masyarakat sebagaimana disampaikan melalui DPR RI terhadap keberadaan Perppu No. 2 Tahun 1998 Tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum, maka dalam upaya menciptakan situasi dan kondisi yang lebih menguntungkan bagi terselenggaranya ketenteraman masyarakat dalam Penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara, dipandang perlu meninjau Perppu tersebut.
3. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah oleh Presiden Megawati Soekarno Putri, dalam konsideran huruf b dan c disebutkan:
 - a. bahwa untuk menjaga kelancaran penyelenggaraan pemilihan umum tersebut, dan sesuai dengan permintaan Ketua Komisi Pemilihan Umum dalam surat Nomor 591/15/111/2004 tanggal 30 Maret 2004 kepada Presiden, serta mempertimbangkan hasil pertemuan konsultasi tanggal 30 Maret 2004 dan tanggal 2 April 2004 antara Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat dan Komisi Pemilihan Umum yang menyimpulkan perlunya upaya yang cepat untuk mengatasi beberapa permasalahan dalam penyelenggaraan pemilihan umum, diperlukan langkah-langkah penyempurnaan beberapa ketentuan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003;
 - b. bahwa dengan memperhatikan kepentingan yang sangat mendesak serta sebagai upaya untuk mengantisipasi timbulnya kegentingan yang diakibatkan kegagalan dalam melaksanakan pemilihan umum, baik di seluruh atau sebagian wilayah Republik Indonesia, dipandang perlu untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang untuk perubahan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 sebagaimana diminta oleh Ketua Komisi Pemilihan Umum,

4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2005 Tentang Badan Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Wilayah Dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara Oleh Presiden Susilo Bambang Yudoyono, dalam konsideran menimbang huruf b: bahwa wilayah yang terkena dampak bencana alam gempa bumi dan gelombang tsunami, sangat mendesak untuk segera ditangani, guna mengembalikan kondisi psikologis penduduk, kehidupan sosial ekonomi dan pemerintahan melalui usaha-usaha rehabilitasi dan rekonstruksi;
5. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak oleh Presiden Joko Widodo, dalam konsideran menimbang huruf b: kekerasan seksual terhadap anak semakin meningkat secara signifikan yang mengancam dan membahayakan jiwa anak, merusak kehidupan pribadi dan tumbuh kembang anak, serta mengganggu rasa kenyamanan, ketentraman, keamanan, dan ketertiban masyarakat;

Implikasi Penggunaan Hak Ikhwal Kegentingan Memaksa Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Perundang-Undangan

Istilah Hal Ikhwal kegentingan yang memaksa pada dasarnya merupakan hak subyektif Presiden yang kemudian menjadi obyektif jika disetujui oleh DPR untuk ditetapkan sebagai undang-undang. Namun demikian, ketentuan hak ikhwal kegentingan yang memaksa belum adanya pengatura yang jelas dalam mekanisme sebuah Perpu dan harus tercermin pada konsideran menimbang dari Perpu tersebut, sehingga tidak menimbulkan multitafsir bagi Presiden.¹⁶ Menurut Philipus M. Hadjon bahwa kewenangan yang diberikan kepada Presiden dalam kewenangan menetapkan Perpu bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum kepada rakyat, walaupun Presiden dituntut untuk bertindak cepat dan demi keamanan dan keselamatan negara.¹⁷

Kegentingan yang memaksa sebagai dasar pembentukan suatu Perpu tidaklah sama pengertiannya dengan “keadaan bahaya” yang dimaksud dalam Pasal 12 UUD 1945, meskipun keduanya merupakan penjabaran yang lebih konkret dari kondisi darurat pada suatu sistem ketatanegaraan tertentu. Penentuan syarat-syarat dan akibat “keadaan bahaya” dalam Pasal 12 UUD 1945 jelas memerlukan keterlibatan DPR untuk ditetapkan dengan undang-undang, sedangkan “kegentingan yang memaksa” dalam Pasal 22 UUD 1945 sangat tergantung subyektivitas Presiden, meskipun nantinya tergantung pula pada persetujuan obyektif para wakil rakyat di DPR.¹⁸

Salah satu tindakan pemerintah untuk mengantisipasi hal-hal tertentu yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara adalah penggunaan instrumen hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945. Kewenangan ini diberikan kepada Presiden sebagai kepala eksekutif untuk menetapkan payung hukum menyangkut situasi dan kondisi yang bersifat *emergency* sebagai dasar pijakan dikala peraturan hukumnya belum ada, akan tetapi situasi dan kondisi tersebut sangat mendesak untuk melakukan pengaturan, dengan demikian Perpu adalah bentuk peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden tanpa adanya persetujuan

¹⁶ Jenpatar Simamora, (2009). Multitafsir Pengertian “Hal Ikhwal Kegentingan Yang Memaksa Dalam Penerbitan Perpu, *Jurnal Mimbar Hukum*, 22(1), 58-70:68

¹⁷ Siti Marwiah, (2015). Kewenangan Konstitusional Presiden Terhadap Hal Ikhwal Kegentingan Yang Memaksa, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, 44(3), 296-304:297

¹⁸ Almanar, Husni Jalil & M. Nur Rasyid (2015). Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia, *Jurnal Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Syiah Kuala*, 3(2), 1-7:2

DPR terlebih dahulu, atas dasar Pasal 22 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Penjelasan ketentuan ini menyatakan: “Pasal ini mengenai *Noodverordeningsrecht* Presiden. Aturan seperti ini memang perlu diadakan agar supaya keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan genting, yang memaksa pemerintah untuk bertindak lekas dan tepat. Meskipun demikian, pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu peraturan pemerintah dalam pasal ini kekuatannya sama dengan undang-undang harus disahkan pula oleh Dewan Perwakilan Rakyat”.¹⁹

Perppu sering kali menimbulkan kontroversi ketika diterbitkan. Kontroversi sulit dihindari karena penerbitan peraturan jenis ini menempatkan Presiden dalam posisi yang proaktif dan efektif dalam membuat suatu peraturan dan kebijakan. Sedangkan, berdasar prinsip separation of powers, kekuasaan legislasi berada di tangan lembaga legislatif. Ketika menerbitkan Perppu, presiden tampil layaknya kekuasaan legislatif. Presiden bukan saja sebagai pengambil inisiatif utama dalam pembentukan kebijakan tetapi juga produk hukum tersebut langsung berlaku efektif tanpa melalui proses lain termasuk pembahasan di lembaga legislatif.²⁰ Kewenangan Presiden dalam menetapkan Perppu hanya dapat dilakukan apabila: Bahwa hak Presiden untuk menetapkan Perppu itu hanya dapat dilakukan atau dilaksanakan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Perppu yang telah ditetapkan oleh Presiden adalah suatu Peraturan Pemerintah yang apabila tidak mendapat persetujuan DPR, maka Perppu tersebut harus dicabut. Namun walau Perppu tersebut tidak mendapat persetujuan dari DPR, tidaklah berarti bahwa Perppu tersebut dengan sendirinya tidak berlaku, melainkan memerlukan adanya suatu tindakan berupa pencabutan Perppu. Selanjutnya setelah pencabutan Perppu, maka sudah tidak berlaku lagi. Perppu harus diajukan ke DPR dalam persidangan berikutnya, dimaknai sebagai suatu kewajiban hukum bagi Presiden untuk mengajukan Perppu pada persidangan pertama DPR setelah masa reses. Jika Perppu tersebut tidak mendapat persetujuan dari DPR, maka Perppu itu harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Dalam rangka menjamin eksistensi negara hukum, maka penggunaan istilah hal ihwal kegentingan yang memaksa perlu diatur secara tegas dan jelas dalam bentuk peraturan perundang-undangan mengenai kriteria genting yang memaksa, sehingga ada pedoman yang jelas dan lebih memudahkan Presiden untuk menilainya dalam membentuk Perppu. Perppu jangka waktunya terbatas (sementara), sebab secepat mungkin harus dimintakan persetujuan dari DPR, yaitu pada masa persidangan berikutnya. Apabila Perppu itu disetujui oleh DPR, akan dijadikan Undang-undang, sedangkan, apabila Perppu itu tidak disetujui (ditolak) oleh DPR, akan dicabut.

Proses pembahasan Perppu apakah nantinya disetujui atau ditolak, dilakukan oleh DPR melalui rapat paripurna sebagaimana yang diatur dalam Pasal 52 ayat (4) dan ayat (5) UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. DPR yang menentukan persetujuan atau penolakan suatu PERPPU tersebut melalui keputusan rapat paripurna. Jika Perppu tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna (ditolak), maka sebagai tindak lanjut dari dikeluarkannya Keputusan Rapat Paripurna DPR yang menolak Perppu yang bersangkutan, Perppu tersebut harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (Pasal 52 ayat (5) UU No. 12 Tahun 2011).

Produk hukum yang dipakai sebagai bentuk penolakan terhadap suatu PERPPU, kita berpedoman pada Pasal 52 ayat (6) dan ayat (7) UU No. 12 Tahun 2011 yang berbunyi:

¹⁹ R. Muhammad Mihradi, (2017). Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang/Perppu, *Pakuan Law Review*, 3(2), 1-15:8

²⁰ Fitra Arsil, (2018). Menggagas Pembatasan Pembentukan Dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan Dan Penggunaan Perppu Di Negara-Negara Presidensial, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 48(1), 1-21:2

(6) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku sebagaimana dimaksud pada ayat (5), DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

(7) Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (6) mengatur segala akibat hukum dari pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Pasal-pasal tersebut mengatur bahwa secara hukum, DPR atau Presidenlah yang mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang pencabutan Perppu. RUU yang diajukan itu juga mengatur segala akibat hukum dari pencabutan Perppu. UU No. 3 Tahun 2010 tentang Pencabutan Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, di dalam bagian konsideran UU ini dikatakan bahwa Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang diajukan oleh presiden tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam Rapat paripurna pada 4 Maret 2010. Kemudian, Presiden mengajukan RUU tentang pencabutan Perppu No. 4 Tahun 2009. RUU tersebut disahkan dengan diterbitkannya UU No. 3 Tahun 2010 yang mencabut dan menyatakan Perppu No. 4 Tahun 2009 tidak berlaku.

SIMPULAN

Pengaturan mengenai tolok ukur atau kriteria hal ihwal kepentingan yang memaksa sebagai dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang harus diatur secara jelas dan tegas dalam bentuk Undang-Undang. Hal ini juga lebih memberikan kepastian hukum, dan mencegah terjadinya/adanya peraturan perundang-undangan yang hanya mementingkan kelompok penguasa. Hendaknya DPR secara aktif mengawasi penetapan maupun pemberlakuan Perppu agar tidak menyimpang dari kriteria pembentukannya. Tolok ukur hal ihwal kepentingan yang memaksa sebagai dasar pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, yaitu: Adanya ancaman yang membahayakan, adanya unsur kebutuhan yang mengharuskan dan Adanya unsur keterbatasan waktu. Implikasi hukum terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang, yang secara substansi bertentangan dengan aturan hukum yang berlaku harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Pencabutan Perppu dilakukan dengan Undang-Undang, dan dalam Undang-undang tersebut juga mengatur tentang implikasi hukum dari Perppu yang dicabut.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Achmad Edi Subiyanto, (2014). Menguji Konstitusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, *Lex Jurnalica*, 11(1), 9-19:10.
- Aidul Fitriadi dan Azhari, (2012). Negara Hukum Indonesia: Dekolonisasi dan Rekonstruksi Tradisi, *Jurnal Ius Quia Iustum*, 4(2), 489-505:492.
- Aldri Frinaldi dan Nurman S, (2005). Perubahan Konstitusi Dan Implikasinya Pada Perubahan Lembaga Negara, 4(1), 9-21:16.
- Almanar, Husni Jalil & M. Nur Rasyid (2015). Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di

- Indonesia, *Jurnal Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Syiah Kuala*, 3(2), 1-7:2
- Dedy Nursamsi, (2014). Kerangka Cita Hukum (Recht Idee) Bangsa Sebagai Dasar Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang, *Jurnal Cita Hukum*, 2(1), 89-100:96.
- Djoko Imbawani, (2014). Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Media Hukum*, 21(1), 73-87:81
- Ferry Irawan Febriansyah, (2016). Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia, *Jurnal Perspektif*, 21(3), 220-229:226.
- Fitra Arsil, (2018). Menggagas Pembatasan Pembentukan Dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan Dan Penggunaan Perppu Di Negara-Negara Presidensial, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 48(1), 1-21:2.
- Hardianto Djanggih & Kamri Ahmad, (2017). The Effectiveness of Indonesian National Police Function on Banggai Regency Police Investigation (Investigation Case Study Year 2008-2016). *Jurnal Dinamika Hukum*, 17(2), 152-157:153.
- Jenpatar Simamora, (2009). Multitafsir Pengertian “Hal Ikwal Kegentingan Yang Memaksa Dalam Penerbitan Perpu, *Jurnal Mimbar Hukum*, 22(1), 58-70:68
- Jenpatar Simamora (2014). Tafsir Makna Negara Hukum Dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Jurnal Dinamika Hukum*, 14(3), 547-561:552
- Maruarar Siahaan, (2010). Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan Negara Kita: Masalah dan Tantangan, *Jurnal Konstitusi*, 7(4), 9-48:36.
- Muhammad Fadli, Pembentukan Undang-Undang Yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat, *Jurnal Legislasi Indonesia*, 15(1), 49-58:50
- Muhammad Jeffry Rananda, (2015). Politik Hukum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, 534-542:536
- Muhammad Syarif Nuh, (2011). Hakekat Keadaan Darurat Negara (State Of Emergency) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, *Jurnal Ius Quia Iustum*, 18(2), 229-246:230.
- Nur Rohim, (2014). Kontroversi Pembentukan Perppu No. 1 Tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi Dalam Ranah Kegentingan Yang Memaksa, *Jurnal Cita Hukum*, 1(1), 117-132:122.
- Osgar S. Matompo, (2014). Pembatasan Terhadap Hak Asasi Manusia Dalam Prespektif Keadaan Darurat, *Jurnal Media Hukum*, 21(1), 57-72:59.
- R. Muhammad Mahradi, (2017). Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undangundang/Perppu, *Pakuan Law Review*, 3(2), 1-15:8
- Riri Nazriya, (2010). Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, *Jurnal Ius Quia Iustum*, 17(3), 383-405:385
- Siti Marwiah, (2015). Kewenangan Konstitusional Presiden Terhadap Hal Ikhwal Kegentingan Yang Memaksa, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, 44(3), 296-304:297.