

## BAB 2

### SEJARAH DAN PERKEMBANGAN KONSEP HAL IHWAL KEGENTINGAN YANG MEMAKSA DALAM PEMBENTUKAN PERPPU DI INDONESIA

Gagasan mengenai konsep hal ihwal kegentingan yang memaksa di Indonesia telah ada bahkan sebelum kemerdekaan Indonesia. Hal ini dapat dilihat dalam pembahasan mengenai gagasan kemerdekaan dan UUD 1945 yang dibahas dalam sidang BPUPKI. Dalam risalah sidang BPUPKI, rumusan mengenai perppu dan hal ihwal kegentingan yang memaksa terdapat dalam Pasal 23 yang berbunyi sebagai berikut: “Dalam hal ihwal kegentingan memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang; Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut; Jika persetujuan tidak terdapat, peraturan pemerintah itu harus dicabut.”

Gagasan mengenai hal ihwal kegentingan yang memaksa pertama kali muncul pada tahun 1942 dalam rancangan UUD yang dibuat oleh Soepomo, Soebardjo, dan Maramis. Gagasan tersebut terdapat dalam Pasal 5 rancangan UUD tentang Kepresidenan. Namun, saat pembahasan UUD 1945 di BPUPKI, Soepomo justru memasukkan Pasal 5 tersebut ke dalam Pasal 22 dalam Bab DPR.<sup>34</sup> Adapun rumusan Pasal 5 tersebut sebagai berikut:

“Djika ada keperluan mendesak untuk mendjaga keselamatan umum atau mentjegah kekatjauan umum dan djika Dewan Perwakilan Rakjat tidak bersidang, Kepala Negeri jang membuat aturan-aturan Pemerintah sebagai gantinja undang-undang.

Aturan-aturan pemerintah sematjam itu harus diserahkan sebelum waktu persidangan jang berikut dari DPR dan djika badan ini tidak menjetudjuji aturan-aturan itu, maka pemerintah harus menerangkan bahwa aturan-aturan tadi tidak berlaku untuk waktu jang akan datang.”

Pembahasan mengenai frasa hal ihwal kegentingan yang memaksa sangat erat kaitannya dengan negara dalam keadaan darurat atau negara dalam keadaan tidak normal. Ketika negara dalam keadaan yang normal, maka sistem norma hukum yang diberlakukan berdasarkan UUD dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Akan tetapi, keadaan yang tidak normal pun bisa timbul dalam suatu negara. Sehingga, keadaan tersebut akan memerlukan pengaturan tersendiri agar fungsi negara dapat berjalan secara efektif walaupun dalam keadaan

---

<sup>34</sup> Novrieza Rahmi, “Sejarah Munculnya Istilah Perppu dan ‘Cermin’ Subjektivitas Presiden”, *hukumonline.com*, diakses pada 1 Mei 2021, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59a860340566c/sejarah-munculnya-istilah-perppu-dan-cermin-subjektivitas-presiden/>

yang tidak normal. Keadaan tidak normal memiliki dimensi yang cukup luas seperti keadaan perang yang menimbulkan kekacauan pemerintahan, adanya bahaya besar yang dapat mengancam jiwa, raga, dan harta benda rakyat sampai pada keadaan yang sekilas terlihat normal-normal saja. Selain itu, terdapat keadaan yang tidak menimbulkan ancaman bahaya sama sekali seperti tugas-tugas pemerintahan di daerah-daerah tertentu dalam bidang tertentu yang terpaksa harus melanggar aturan hukum yang berlaku karena bersifat mendesak tapi secara bersamaan tidak tersedia cukup waktu, sementara pelaksanaan tindakan sudah sangat dibutuhkan dan harus ditangani dengan baik secepatnya.<sup>35</sup>

Menurut Lührmann dan Rooney, pendekatan kedaruratan yang digunakan dalam suatu negara berasal dari pengalaman akan sejarah seperti konflik internasional, perselisihan internal, dan krisis ekonomi. Pendekatan tersebut menjadi karakteristik dari masing-masing negara sesuai dengan tradisi hukum dari negara-negara tersebut.<sup>36</sup>

Setidaknya terdapat dua pasal dalam konstitusi yang dapat digunakan untuk menghadapi situasi darurat atau negara dalam keadaan tidak normal. Pertama, Pasal 12 UUD 1945 yang berbunyi “Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”. Pasal ini merupakan pasal yang melandasi lahirnya ketentuan Hukum Tata Negara Darurat atau HTN Darurat. Kedua, Pasal 22 UUD 1945 yang berbunyi “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang, peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.” Pasal inilah yang kemudian dikenal sebagai pasal yang memberikan legitimasi bagi presiden untuk mengeluarkan perppu.<sup>37</sup> Sehingga, untuk memahami lebih dalam mengenai hal ihwal kegentingan yang memaksa, perlu untuk terlebih dahulu mengkaji dua konsep kedaruratan berdasarkan UUD 1945.

---

<sup>35</sup> Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2000), hlm.1-3

<sup>36</sup> International IDEA, “Emergency Law Responses to Covid-19 and the Impact on Peace and Transition Processes”, hlm.15, diakses pada 30 Juli 2021, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/emergency-law-responses-to-covid19.pdf>

<sup>37</sup> Fitra Arsil dan Qurrata Ayuni, “Model Pengaturan Kedaruratan Dan Pilihan Kedaruratan Indonesia Dalam Menghadapi Pandemi Covid-19”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, (2020), hlm.424-425, diakses pada 1 Mei 2021, <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol50.no2.2585>

## 2.1 Keadaan Bahaya

Suatu kondisi negara dalam keadaan bahaya dapat dinyatakan dalam kondisi-kondisi seperti perang, krisis ekonomi, epidemi penyakit, mogok masal, dan bencana alam.<sup>38</sup> Dalam konteks Indonesia, keadaan bahaya yang terjadi secara tiba-tiba, mengganggu ketertiban umum, yang mengharuskan negara untuk bertindak dengan cara yang tidak lazim menurut aturan hukum dalam keadaan normal dikenal sebagai HTN Darurat.<sup>39</sup>

Norma-norma pengaturan hukum darurat, pembentukan hukum darurat, hingga penegakan hukum darurat berbeda dengan hukum yang dibentuk dan diberlakukan dalam keadaan normal, bahkan dapat bertentangan dengan hukum negara dalam keadaan normal itu sendiri. Menurut Beni Prasad, dalam keadaan darurat pemerintah dapat melakukan apa saja.<sup>40</sup>

HTN Darurat yang terdapat dalam Pasal 12 UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang” memberikan kekuasaan bagi presiden untuk mengambil tindakan yang bisa bertentangan dengan undang-undang dalam kondisi kedaruratan secara konstitusional.

Berdasarkan original intent Pasal 12 UUD 1945, istilah *Martial Law* atau disebutkan sebagai keadaan “*staat van beleg*” menjelaskan situasi negara dalam keadaan ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*). Menurut Ananda B Kusuma, “*staat van beleg*” berasal dari konsep abad pertengahan yang menyatakan bahwa kekuasaan sipil dapat beralih ke kekuasaan militer apabila negara dikepung musuh/keadaan bahaya.

Lebih lanjut, dalam UU No. 23 Prp Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya membagi tiga jenis keadaan bahaya yaitu darurat sipil, darurat militer dan keadaan perang. Undang-undang ini memberikan kewenangan bagi pemerintah saat negara dalam keadaan tidak normal untuk melakukan penyimpangan hukum dan HAM yang tidak lazim dilakukan dalam keadaan normal

---

<sup>38</sup> Geneva Centre for The Democratic Control for The Armed Forces, “What Is State of Emergency”, Backgrounder Security Sector Governance and Reform, diakses pada 28 Juni 2021, [https://www.files.ethz.ch/isn/14131/backgrounder\\_02\\_states\\_emergency.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/14131/backgrounder_02_states_emergency.pdf)

<sup>39</sup> Asshiddiqie, *supra note 2*, hlm.7

<sup>40</sup> Arsil dan Ayuni, *supra note 3*, hlm.426

seperti membatasi orang keluar rumah<sup>41</sup>, melakukan penangkapan selama 21 hari<sup>42</sup> dan memaksa orang untuk wajib militer/militerisasi<sup>43</sup>

Selain itu, keadaan bahaya juga dapat mengesampingkan prinsip *check and balances* yaitu presiden dalam menetapkan keadaan bahaya, terbebas dari pengawasan legislatif dan yudikatif. Artinya, penetapan keadaan bahaya yang dikeluarkan oleh presiden tidak dapat diuji di pengadilan. Hal ini berdasarkan Penjelasan Pasal 1 UU No. 23 Prp Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya. Lebih lanjut, pembebasan pengujian tersebut kembali ditegaskan dalam Pasal 49 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara yang menyatakan:

“Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu dalam hal keputusan yang disengketakan itu dikeluarkan: a. dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam, atau keadaan luar biasa yang membahayakan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; b. dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

## 2.2 Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa

Frasa hal ihwal kegentingan yang memaksa memberikan legitimasi bagi presiden untuk menerbitkan perppu. Menurut Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, berdasarkan pengkajian semantik asal mula munculnya frasa “kegentingan yang memaksa” dan “keadaan bahaya” dalam UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, UUDS 1950 dan Pasal 93 *Indische Staatsregeling* (peraturan ketatanegaraan masa Hindia Belanda), konsep darurat yang dimaksud dalam Pasal 22 UUD 1945 yang terkait dengan “kegentingan yang memaksa” sangat berbeda dengan konsep darurat yang ada dalam Pasal 12 UUD 1945 yang terkait dengan keadaan bahaya.<sup>44</sup>

Kegentingan yang memaksa tidaklah selalu merujuk pada keadaan bahaya (*dangerous threat*). Frasa kegentingan yang memaksa dapat dimaknai sebagai suatu kondisi yang ditafsirkan oleh presiden bahwa terdapat kebutuhan untuk melakukan pengaturan akan tetapi

---

<sup>41</sup> Indonesia, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 dan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 160 Tahun 1957 dan Penetapan Keadaan Bahaya, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 1959 Nomor 139, dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 1908, Pasal. 1 Angka 19

<sup>42</sup> *Id.*, Pasal 32

<sup>43</sup> *Id.*, Pasal 42

<sup>44</sup> Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum”, *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, (2017), hlm. 230-238, diakses pada 1 Mei 2021

tidak dimungkinkan untuk melakukan proses legislasi biasa karena adanya keterbatasan waktu.<sup>45</sup>

Terkait dengan frasa yang serupa dengan kegentingan yang memaksa juga ditemukan di beberapa negara yang juga menggunakan frasa tersebut sebagai alasan presiden untuk menerbitkan perppu atau *Constitutional Decree Authority* (CDA). Misalnya, di Brazil frasa yang digunakan adalah “*relevance* dan *urgency*” sedangkan di Argentina menggunakan frasa “*exceptional circumstances*” atau “*necessity and urgency*”. “*Relevance*” di Brazil dan “*Necessity*” di Argentina sama-sama dapat dimaknai adanya kondisi yang membutuhkan pengaturan akan tetapi dengan adanya keterbatasan waktu maka pengaturan tersebut tidak bisa melalui proses legislasi biasa di parlemen.<sup>46</sup>

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU-III/2005, Mahkamah Konstitusi memberikan penafsiran terhadap hal ihwal kegentingan yang memaksa. Menurut Mahkamah Konstitusi, hal ihwal kegentingan yang memaksa merupakan hak subjektif presiden untuk menentukan suatu keadaan genting. Adapun penilaian subjektif presiden terhadap kegentingan yang memaksa akan menjadi objektif apabila perppu tersebut telah disetujui oleh DPR untuk ditetapkan sebagai undang-undang.

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa kegentingan yang memaksa tidak sama dengan keadaan bahaya seperti yang dimaksud Pasal 12 UUD 1945 dan pengaturannya dalam UU (Prp) No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya yang dalam menetapkan keadaan bahaya tersebut harus didasarkan atas kondisi objektif sebagaimana ditetapkan dengan undang-undang.

Lebih lanjut, Mahkamah Konstitusi juga menyatakan bahwa<sup>47</sup>:

“Bahwa dalam praktik ketatanegaraan selama ini, dari berbagai Perpu yang pernah dikeluarkan presiden menunjukkan adanya kecenderungan penafsiran hal ihwal kegentingan yang memaksa itu sebagai keadaan mendesak yang perlu diatur dengan peraturan setingkat undang-undang (misalnya alasan-alasan yang menjadi pertimbangan Perpu No. 1 Tahun 1984 tentang Penangguhan Berlakunya Undang-undang Perpajakan Tahun 1983, Perpu No. 1 Tahun 1992 tentang Penangguhan Berlakunya Undang-undang No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Perpu No. 1 Tahun 1999 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, Perpu No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, Perpu No. 2 Tahun 2002, dan juga Perpu-Perpu yang terkait dengan Pemilu, Pilkada, dll), yang

---

<sup>45</sup> *Id.*, hlm.238

<sup>46</sup> Arsil dan Ayuni, *supra note 3*, hlm.432

<sup>47</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU-III/2005, hlm.14-15

kesemuanya tidak ada kaitannya dengan keadaan bahaya sebagaimana dimaksud Pasal 12 UUD 1945 dan UU (Prp) No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya”

Dalam putusan lain yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2019, Mahkamah Konstitusi juga telah memberikan panduan untuk penggunaan frasa hal ihwal kegentingan yang memaksa. Berdasarkan pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam putusan tersebut, terdapat tiga syarat sebagai tolak ukur adanya “kegentingan yang memaksa” bagi presiden dalam menetapkan perppu, yaitu<sup>48</sup>:

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.

Mahkamah Konstitusi juga menjelaskan bahwa pengertian kegentingan yang memaksa tidak hanya dimaknai adanya keadaan bahaya sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 12 UUD 1945. Keadaan bahaya memang benar akan menyebabkan proses pembentukan undang-undang secara biasa tidak dapat dilakukan, akan tetapi keadaan bahaya bukanlah satu-satunya keadaan yang menyebabkan timbulkan kegentingan yang memaksa sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 22 UUD 1945.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka kegentingan yang memaksa bukan merupakan alasan untuk memberlakukan hukum darurat. Sistem hukum yang diberlakukan adalah hukum dalam keadaan normal. Dengan kata lain, penggunaan perppu tidak selalu berarti negara dalam keadaan darurat atau membahayakan. Selain itu, perppu juga dapat mengesampingkan undang-undang yang berlaku karena kedudukan perppu yang setara dengan undang-undang. Sehingga, ketentuan dalam perppu tidak boleh bertentangan dengan konstitusi karena kedudukan konstitusi yang lebih tinggi dari perppu.<sup>49</sup> Sehingga, dalam pemberlakuan perppu tidak boleh melanggar hak asasi dan hak warga negara sebagaimana yang terdapat dalam konstitusi UUD 1945.

---

<sup>48</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2019, hlm.19

<sup>49</sup> Maria Farida Indrati S, Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, (Yogyakarta: PT. Kanisius: 2007), hlm.243

Selain keadaan bahaya dan kegentingan yang memaksa, terdapat juga konsep kedaruratan lain namun tidak merujuk pada Pasal 12 UUD 1945 sebagai konsiderans dalam undang-undang tersebut seperti UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, UU No. 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan dan UU No. 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan. Dalam undang-undang tersebut juga mengenal diksi status kedaruratan padahal undang-undang tersebut tidak merujuk Pasal 12 UUD 1945. Sehingga, seharusnya dalam pemberlakuannya harus tetap menggunakan sistem hukum normal.<sup>50</sup>

### **2.3 Praktik Pembentukan Perppu di Indonesia**

#### **2.3.1 Tafsir Kegentingan yang Memaksa oleh Presiden dari Masa ke Masa**

Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pembentukan peraturan pada umumnya harus melalui tahap perencanaan, penyusunan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Sedangkan, perppu merupakan instrumen hukum yang digunakan dalam kegentingan yang memaksa meniadakan tahapan perencanaan karena perppu bersifat tidak terduga dan tidak terencana.

Tata cara penyusunan perppu terdapat dalam Pasal 58 Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menjelaskan mengenai tata cara penyusunan rancangan perppu dengan menekankan hal ihwal kegentingan yang memaksa seperti yang terdapat dalam Pasal 57 yang berbunyi “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden menetapkan perppu.”<sup>51</sup>

Perppu pertama kali dikeluarkan pada tahun 1946<sup>52</sup> yaitu Perppu No. 1 Tahun 1946 tentang Susunan Dewan Pertanahan Daerah dalam Daerah Istimewa. Selain perppu, konstitusi Indonesia pernah mengenal jenis peraturan perundang-undangan lain yang sejajar dengan undang-undang, yaitu UU Darurat. Penggunaan UU Darurat saat itu terdapat dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1959 dan UUD Sementara Tahun 1950. Setelah Dekrit 5

---

<sup>50</sup> *Id.*

<sup>51</sup> Andi Yuliani, “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dari Masa Ke Masa”, diakses pada 28 Juni 2021, [http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3000:peraturan-pemerintah-pengganti-undang-undang-dari-masa-ke-masa&catid=100&Itemid=180](http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=3000:peraturan-pemerintah-pengganti-undang-undang-dari-masa-ke-masa&catid=100&Itemid=180)

<sup>52</sup> *Id.*

Juli 1959, UUD Sementara dicabut sehingga konstitusi Indonesia kembali ke UUD 1945 yang sekaligus membuat istilah perppu kembali digunakan.

Tabel 1 Jumlah perppu yang dikeluarkan oleh setiap presiden

Era Pemerintahan	Jumlah Perppu yang dikeluarkan	Klasifikasi Perppu			
		Bidang Hukum	Bidang Ekonomi	Bidang Sosial	Bidang Politik
Soekarno	144	19	94	7	16
Soeharto	8	-	8	-	-
B. J Habibie	3	1	-	-	2
Abdurrahman Wahid	3	-	3	-	-
Megawati Soekarnoputri	4	2	-	1	1
Susilo Bambang Yudhoyono	19	3	5	5	6
Joko Widodo	6	3	2	-	1

*Diolah dari berbagai sumber: peraturan.go.id, hukumonline.com dan katadata.co.id*

Dalam sejarah Indonesia, setiap presiden pernah menerbitkan perppu. Sejak pertama kali perppu diterbitkan hingga sekarang sudah terdapat 185 perppu<sup>53</sup>. Adapun setiap presiden memiliki latar belakang yang berbeda-beda dalam menerbitkan perppu karena besarnya subjektivitas presiden dalam menafsirkan frasa hal ihwal kegentingan yang memaksa

Berdasarkan tabel diatas, bisa dilihat tafsir kegentingan memaksa dalam bidang ekonomi lebih dominan pada masa pemerintahan Soekarno, Soeharto dan Abdurrahman Wahid. Perppu di bidang ekonomi tersebut misalnya Perppu No. 2 Tahun 1946 tentang Pembentukan Bank Negara, Perppu No. 1 Tahun 1984 tentang Penangguhan Mulai Berlakunya

<sup>53</sup> Kemenkumham, "Perppu", diakses pada 1 Juli 2021, <https://peraturan.go.id/perppu.html>

UU Pajak Pertambahan Nilai 1984, dan Perppu No. 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas.

Adapun pada era pemerintahan Habibie dan Megawati, penerbitan perppu saat itu karena kegentingan yang memaksa di bidang politik dan hukum seperti Perppu No. 1 Tahun 1999 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia dan Perppu No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.

Kemudian, Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) menerbitkan perppu di bidang ekonomi, sosial, politik dan hukum. Misalnya Perppu No. 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan, Perppu No.3 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas UU No.24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan, Perppu No. 1 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Perppu No.2 Tahun 2007 tentang Penanganan Permasalahan Hukum dalam Rangka Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara.

Terakhir, Jokowi yang hingga saat ini telah menerbitkan 6 perppu yang fokus pada bidang ekonomi, politik dan hukum. Misalnya Perppu No.1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan, Perppu No.2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang dan Perppu No. 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU No.30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Penafsiran akan hal ihwal kegentingan yang memaksa yang sangat berdasarkan subjektivitas presiden juga sangat tergantung dari bagaimana presiden memandang kekuasaannya serta bagaimana legitimasi politik dari masyarakat didapatkan dan dipertahankan. Misalnya, dalam masa pemerintahan Presiden SBY, SBY sangat responsif dan mempertimbangkan pandangan masyarakat umum sehingga ketika ada kelompok masyarakat yang melakukan demonstrasi besar-besaran saat itu misalnya terhadap perppu pilkada, SBY langsung merespons aksi tersebut dengan mengubah undang-undang pilkada. Dalam menjalankan kekuasaannya, SBY menghitung legitimasi politiknya berdasarkan penolakan masyarakat secara umum. Selain itu, karena SBY memiliki seorang penasehat yang juga

merupakan orang hukum, maka masukan yang diterima bersifat konstan dan juga berdasarkan hukum.

Berbeda dengan pada masa pemerintahan Presiden Jokowi, subjektivitas dan cara pandangnya terkait dengan kepentingan yang memaksa selalu berubah-ubah tergantung dari masukan yang diterima dan siapa yang memberikan masukan tersebut. Hal ini karena Jokowi tidak memiliki orang dekat yang memiliki jabatan yang tinggi, misalnya dalam bidang hukum. Sehingga, masukan yang diterima sangat bergantung pada siapa yang memberikan masukan tersebut.<sup>54</sup>

Misalnya, terkait dengan Perppu No. 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang merupakan respons atas kasus kekerasan seksual. Dari segi hal ihwal kepentingan yang memaksa memang penerbitan perppu tersebut sudah tepat karena terkait dengan kasus kekerasan seksual yang memang merupakan hal genting. Akan tetapi, respon dalam perppu tersebut menjadi tidak tepat karena pengaturan dalam perppu tersebut tidak memberikan jaminan efek jera kepada pelaku. Hukuman tersebutpun dikhawatirkan bisa salah sasaran dan justru akan menjadi boomerang.<sup>55</sup>

Namun, setidaknya pada saat itu ada masukan yang baik bahwa ada kewenangan presiden untuk mengeluarkan respon cepat yang setara dengan undang-undang. Contoh lainnya adalah ketika mengeluarkan perppu Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan Pandemi Covid-19 yaitu Perppu No.1 Tahun 2020 masukan yang didapat tidak pas karena cara pandang dalam penerbitan perppu tersebut sangat berdasarkan pada ekonomi.<sup>56</sup>

### **2.3.2 Pengujian Perppu di Mahkamah Konstitusi**

Menurut Bagir Manan, adanya kewenangan presiden untuk menetapkan perppu dikategorikan sebagai kewenangan luar biasa di bidang perundang-undangan. Adapun kewenangan ikut membentuk undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan presiden adalah kewenangan biasa.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Wawancara dengan Bivitri Susanti, Pengajar Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera, melalui Zoom pada 2 Agustus 2021

<sup>55</sup> Muhammad Amin Putra, "Melihat Kembali Perppu 1 Tahun 2016", *leip.or.id*, diakses pada 25 Agustus 2021, <https://leip.or.id/melihat-kembali-perppu-1-tahun-2016/>

<sup>56</sup> Bivitri, *supra note 55*

<sup>57</sup> Cipto Prayitno, "Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang", *Jurnal Konstitusi*, (2020), hlm.470, diakses pada 1 Mei 2021, DOI: <https://doi.org/10.31078/jk17210>

Presiden dianggap sebagai produsen hukum terbesar karena presiden lebih banyak mengetahui serta memiliki akses yang lebih besar untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam proses pembuatan suatu hukum. Hal ini disebabkan oleh banyaknya tenaga ahli yang dimiliki oleh presiden sehingga akan lebih memungkinkan proses untuk pembuatan peraturan. Selain itu, presiden juga memiliki keahlian karena presiden dianggap lebih mengerti mengapa, untuk siapa, kapan, berapa, dimana dan bagaimana suatu peraturan dibuat.<sup>58</sup>

Sebagai peraturan yang dibentuk berdasarkan hal ihwal kegentingan yang memaksa, maka tentu saja dalam pembentukan perppu harus berdasarkan pada alasan-alasan tertentu seperti adanya keadaan mendesak, memaksa atau darurat yang memerlukan penanganan segera. Keadaan-keadaan tersebut harus segera diatasi dan tidak boleh terjadi berlama-lama karena hukum negara darurat (*staatsnoodrecht*) memiliki fungsi utama untuk menghapuskan keadaan tidak normal menjadi normal kembali sesegera mungkin.<sup>59</sup>

Grogan mengidentifikasi terdapat empat unsur umum konstitusi tentang keadaan darurat yaitu: (1) kondisi dari pernyataan keadaan darurat; (2) pendelegasian kekuasaan; (3) pembatasan kekuasaan; dan (4) ketentuan mengenai pengawasan legislatif atau yudikatif.<sup>60</sup> Di Indonesia, dalam konteks kegentingan yang memaksa, ketentuan mengenai pengawasan legislatif atau yudikatif bisa dilihat dalam hal persetujuan DPR terkait penerbitan perppu serta adanya pengujian perppu oleh Mahkamah Konstitusi.

Besarnya kekuasaan presiden dalam menerbitkan perppu tidak terlepas dari kekhawatiran masyarakat akan penafsiran presiden terkait hal ihwal kegentingan yang memaksa dalam penerbitan perppu. Bahkan sering muncul “semboyan” di masyarakat bahwa perppu yang diterbitkan oleh presiden bukan karena adanya kegentingan yang memaksa melainkan adanya kepentingan yang memaksa.<sup>61</sup> Penolakan masyarakat terhadap penerbitan perppu dapat dilihat dari seringnya masyarakat mengajukan permohonan pengujian perppu ke Mahkamah Konstitusi.

---

<sup>58</sup> Mohammad Zamroni, “Kekuasaan Presiden Dalam Mengeluarkan Perppu (President’s Authority To Issue perppu)”, (2015), diakses pada 1 Mei 2021, <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/viewFile/410/290>

<sup>59</sup> Riri Nazriyah, “Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang”, *Jurnal Hukum*, (2010), hlm.387, diakses pada 1 Mei 2021, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol17.iss3.art3>

<sup>60</sup> Joelle Grogan, “States of emergency”, *Verfassungsblog*, (2020), hlm.3, diakses pada 31 Juli 2021, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3611057>

<sup>61</sup> Nur Rohim, “Kontroversi Pembentukan Perppu Nomor 1 tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi Dalam Ranah Kegentingan Yang Memaksa”, *Jurnal Cita Hukum*, (2014), hlm.124, diakses pada 28 Juni 2021, <https://media.neliti.com/media/publications/76008-ID-kontroversi-pembentukan-perppu-nomor-1-t.pdf>

Jika dilihat, semua perppu yang telah diujikan ke Mahkamah Konstitusi adalah perppu-perppu yang dalam bagian mengingatnya, mengacu pada Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang". Setidaknya, terdapat beberapa contoh perppu yang pernah diuji ke Mahkamah Konstitusi. Permohonan pengujian perppu pertama kali dilakukan pada Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009, permohonan pengujian perppu tersebut dinyatakan tidak dapat diterima para pemohon tidak memenuhi syarat kedudukan hukum legal sehingga pokok permohonan pun sudah tidak dipertimbangkan. Walaupun putusan ini tidak dapat diterima, akan tetapi pertimbangan hakim dalam putusan ini menjadi rujukan atas pengujian Perppu ke Mahkamah Konstitusi yaitu terkait dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji perppu terhadap UUD.

Selanjutnya, permohonan pengujian terhadap Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa permohonan tersebut tidak dapat diterima karena saat proses persidangan di Mahkamah Konstitusi sedang berlangsung, DPR telah menyetujui perppu tersebut dalam rapat paripurna sehingga pemohon dianggap telah kehilangan objek permohonan. Kemudian, Perkara No. 92/PUU-XI/2013 yang berisi tentang pengujian Perppu No.1 Tahun 2013 ini sampai tiga kali diajukan ke Mahkamah Konstitusi tetapi juga tidak dapat diterima. Mahkamah berpendapat bahwa permohonan terhadap pengujian perppu tersebut sudah pernah diajukan dan diputus oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 91/PUU-XI/2013.

Kemudian, permohonan pengujian terhadap Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, dan Perppu No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kedua perppu tersebut juga kehilangan objek permohonan karena kedua perppu tersebut telah diterima oleh DPR untuk menjadi undang-undang. Selain itu, ada juga Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas UU No. 17 tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang juga tidak diterima oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No.39/PUU-XV/2017.

Terakhir, adanya permohonan pengujian terhadap Perppu No.1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi

Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan dan Perppu No.2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Berdasarkan penjelasan mengenai beberapa perppu di atas, dapat disimpulkan bahwa hingga saat ini belum ada perppu yang permohonannya diterima oleh Mahkamah Konstitusi karena beberapa faktor seperti perppu yang diajukan telah ditarik permohonannya ataupun perppu yang diajukan telah kehilangan objek karena telah disetujui oleh DPR untuk menjadi undang-undang. Hal ini disebabkan oleh mekanisme pengujian perppu yang sama dengan undang-undang. Perppu tidak memiliki hukum acara khusus di Mahkamah Konstitusi. Seharusnya, ketika Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa perppu dapat diujikan ke Mahkamah Konstitusi, maka Mahkamah Konstitusi juga harus mengatur mekanisme dan batasan waktu yang jelas terkait dengan Pengujian perppu ke Mahkamah Konstitusi karena perppu harus diajukan ke DPR untuk disetujui dalam persidangan berikutnya setelah perppu ditetapkan. Sehingga, pengujian terkait perppu dapat sampai kepada pengujian apakah perppu tersebut telah memenuhi unsur hal ihwal kegentingan yang memaksa atau tidak.<sup>62</sup>

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa unsur kegentingan yang memaksa di dalam perppu sangat tergantung pada subjektivitas presiden dalam menafsirkan situasi atau kondisi genting yang menjadi dasar pembentukan perppu. Dalam proses pengambilan keputusan untuk menyatakan kegentingan yang memaksa, presiden harus tetap mempertimbangkan masukan-masukan dari berbagai pihak khususnya masyarakat sebagai pemberi legitimasi bagi presiden dalam menjalankan kekuasaannya. Hal ini karena penerbitan perppu tidak selalu berarti bahwa negara dalam keadaan bahaya seperti yang dijelaskan sebelumnya.

Berbeda dengan ketika negara dinyatakan dalam keadaan bahaya, tindakan yang dilakukan untuk merespons keadaan bahaya terlepas dari pengujian di pengadilan. Sedangkan, perppu yang dikeluarkan berdasarkan hal ihwal kegentingan yang memaksa masih bisa diuji melalui Mahkamah Konstitusi apakah presiden dalam mengeluarkan perppu tersebut sudah memenuhi kriteria hal ihwal kegentingan yang memaksa. Sehingga, Mahkamah Konstitusi

---

<sup>62</sup> Bivitri, *supra note 54*

sebagai lembaga yang memiliki kewenangan untuk menguji perppu harus memberikan sebuah kerangka atau mekanisme khusus terkait dengan pengujian perppu yang tentu saja berbeda dengan pengujian undang-undang karena karakteristik dan keberadaan perppu yang harus dibahas dalam persidangan berikutnya di DPR.