

**KEGENTINGAN YANG MEMAKSA DALAM PEMBENTUKAN  
PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG  
( COMPELLING CIRCUMSTANCES OF THE ENACTMENT  
GOVERNMENT REGULATION IN LIEU OF LAW)**

Ali Marwan Hsb

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara

Jl. Putri Hijau No. 4 Medan Sumatera Utara Indonesia

E-mail : ali.marwan13@gmail.com

(Naskah diterima 19/01/2017, direvisi 23/03/2017, disetujui 27/03/2017)

**Abstrak**

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.

Kata Kunci: kegentingan yang memaksa, menetapkan, peraturan pemerintah pengganti undang-undang

**Abstract**

*In the historical in Indonesia phrase “compelling circumstances” have multiple interpretation and understanding of the authority of the President to interpret the crunch that forced in the enactment government regulation in lieu of law. The government should enact government regulation in lieu of law, there must be limits objective of the crunch that forced. This is what is in issue in this article, what are the requirements that a state can be said to be a crunch that forced? The research in this paper, it was found that the Constitutional Court Decision No. 138 / PUU-VII / 2009 states that the crunch is forcing must meet three (3) conditions are their situation is an urgent need to resolve the legal issues quickly by the act, act is needed does not exist yet so that a legal vacuum or there is act but inadequate and The legal void can not be overcome by making laws is the usual procedure because it would require considerable time while constraints such urgent need certainty to be resolved.*

*Keywords: compelling circumstances, enactment, government regulation in lieu of law.*

**A. Pendahuluan**

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>1</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,

---

1 Jimly Asshiddiqie, Hukum Tata Negara Darurat, Rajawali Press, Jakarta, 2008, hlm. 3.

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>2</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 baru menjadi objektif setelah hal itu dinilai dan dibenarkan adanya oleh DPR berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945.<sup>3</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>4</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>5</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, 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>6</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.

## **B. Pembahasan**

### **B.1. 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) kelompok utama, yaitu:<sup>7</sup>

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

2 Ibid., hlm. 12 - 13.

3 Ibid., hlm. 13.

4 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.

5 Janpatar Simamora, "Multitafsir Pengertian 'Ihwal Kegentingan yang Memaksa' dalam Penerbitan Perppu", Mimbar Hukum, Volume 2, Nomor 1, Februari 2010, hlm. 68.

6 Jimly Asshiddiqie, Perihal Undang-Undang, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 219.

7 Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah; Suatu Kajian Teoretis & Praktis Disertai Manual, Kencana, Jakarta, 2013, hal. 61-64.

- a. 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 atau negara, dan peraturan perundang-undangan. Di Indonesia, peraturan perundang-undangan merupakan cara utama penciptaan hukum.
  - b. 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.
  - c. 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.
  - d. 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.
2. Fungsi eksternal adalah keterkaitan peraturan perundang-undangan dengan tempat berlakunya. Fungsi eksternal bisa juga disebut fungsi sosial hukum, dan dapat dibedakan menjadi:
    - a. 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.
    - b. Fungsi stabilitas. Peraturan perundang-undangan dibidang pidana, ketertiban, dan keamanan merupakan kaidah-kaidah yang terutama bertujuan menjamin stabilitas masyarakat.
    - c. 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 Sjahran Basah. Menurut Sjahran Basah, ada 5 (lima) fungsi hukum yang disebut dengan panca fungsi hukum, yaitu: *Pertama*, **direktif**, artinya hukum sebagai pengarah dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan 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>8</sup>

Dalam negara hukum yang modern, menurut A. Hamid S. Attamimi, peraturan perundang-undangan mempunyai fungsi sebagai berikut:<sup>9</sup>

    1. memberikan bentuk pada endapan-endapan nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dan hidup dalam masyarakat;
    2. produk fungsi negara di bidang pengaturan; dan
    3. metode dan instrumen ampuh yang tersedia untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan.

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.<sup>10</sup> Dalam hierarki

8 Sjahran Basah, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 13 – 14.

9 Haposan Siallagan dan Efik Yusdiansyah, *Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, UHN Press, Medan, 2008, hlm. 38.

10 Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2008, hlm. 215.

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-undang;<sup>11</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>12</sup>

Istilah “materi muatan” pertama kali diperkenalkan oleh A.Hamid S. Attamimi, yang menurut pengakuannya mulai diperkenalkan kepada masyarakat sejak tahun 1979 sebagaimana dimuat dalam Majalah Hukum dan Pembangunan Nomor 3 Tahun 1979. Menurutnya, istilah materi muatan sebagai pengganti atau alih bahasa dari istilah Belanda *het onderwerp* dalam ungkapan *Thorbecke het eigenaardig onderwerp der wet* yang diterjemahkan dengan materi muatan yang khas dari undang-undang, yakni materi pengaturan khas yang hanya semata-mata dimuat dalam undang-undang dan oleh karena itu menjadi materi muatan undang-undang.<sup>13</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-undang.<sup>14</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>15</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>16</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
- e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

## **B.2. 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

11 Ibid, hlm. 219.

12 Ibid, hlm. 221.

13 A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Disertasi, Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 193 – 194.

14 Maria Farida Indrati, Ilmu Perundang-undangan....., Op. Cit., hlm. 131.

15 Bagir Manan, Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992, hlm. 50.

16 Bagir Manan, Teori dan Politik Konstitusi, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Jakarta, 2000, hlm. 217.

17 Jimly Asshiddiqie, Perihal Undang-....., Op. Cit., hlm. 55.

1945. Berdasarkan Pasal 22 UUD NRI 1945 tersebut, dapat diketahui beberapa hal yaitu:<sup>18</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 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.

### **B.3. 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)

<sup>18</sup> Ibid., hlm. 55 – 62.

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.

#### **B.4. Perppu yang Diundangkan Pasca Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009**

Setelah dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang Pengujian atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi pada 08 Februari 2010, yang dalam putusannya memberikan penafsiran mengenai syarat kegentingan yang memaksa dalam mengeluarkan perppu, sudah ada beberapa perppu yang diundangkan yaitu antara lain:

- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota;
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang

Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Pemerintahan Daerah;

- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Selanjutnya akan dilihat apa dasar pembentukan perppu tersebut dan apakah syarat kegentingan yang memaksanya sudah sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 sebagai berikut:

1. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Dalam konsideran menimbang huruf b menyatakan bahwa alasan pembentukan Perppu tersebut adalah untuk menyelamatkan demokrasi dan negara hukum Indonesia serta untuk mengembalikan kewibawaan dan kepercayaan masyarakat terhadap Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang menjalankan fungsi menegakkan Undang-Undang Dasar.

Lebih lanjut dalam penjelasan umum disebutkan bahwa pada saat ini kewibawaan dan kepercayaan masyarakat terhadap hakim konstitusi menurun, padahal hakim konstitusi mengemban amanah sangat penting untuk menjaga tegaknya demokrasi dan pilar negara hukum, sehingga perlu dilakukan upaya penyelamatan terhadap hakim konstitusi secara cepat, khususnya menjelang pelaksanaan pemilihan umum 2014 yang sangat strategis bagi keberlanjutan kehidupan demokrasi di tanah air. Jika ketidakpercayaan masyarakat terhadap hakim konstitusi tidak segera dipulihkan, dikhawatirkan akan berimplikasi terhadap legitimasi hasil pemilihan umum 2014 yang sengketanya merupakan kewenangan hakim konstitusi untuk mengadili.

Mengingat pelaksanaan pemilihan umum 2014 sudah sangat dekat, diperlukan langkah-langkah cepat dan mendesak untuk memulihkan kewibawaan dan kepercayaan masyarakat terhadap hakim konstitusi dengan melakukan perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

terutama mengenai syarat dan tata cara seleksi, pemilihan, dan pengajuan calon Hakim Konstitusi serta pembentukan Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Perppu tentang Mahkamah Konstitusi ini kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menjadi undang-undang.

Undang-Undang ini kemudian diajukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 1-2/PUU-XII/2014, di mana para pemohon mendalilkan bahwa pengaturan mengenai penambahan persyaratan untuk menjadi Hakim Konstitusi, mekanisme proses seleksi dan pengajuan Hakim Konstitusi, sistem pengawasan hakim konstitusi; komposisi dan kualifikasi anggota Panel Ahli, pembentukan Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi; yang ditetapkan dalam undang-undang *a quo* serta kewenangan Komisi Yudisial untuk turut serta mengawasi Hakim Mahkamah Konstitusi adalah bertentangan dengan UUD NRI 1945. Menurut para Pemohon pula, UU 4/2014 telah menyinggung kewenangan beberapa lembaga negara yang telah diatur secara limitatif dalam UUD NRI 1945.

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 konstitusionalitas 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.

Perppu harus mempunyai akibat *prompt immediately* atau “sontak segera” untuk memecahkan permasalahan hukum. Menurut Mahkamah Konstitusi, Perppu 1/2013 tidak ada akibat hukum yang “sontak segera”. Hal tersebut terbukti bahwa meskipun Perppu telah menjadi Undang-Undang, Perppu tersebut belum pernah menghasilkan produk hukum apapun.

Konsideran (menimbang) Perppu tidak mencerminkan adanya kesegeraan tersebut, yaitu apa yang hanya dapat diatasi secara segera. Panel Ahli sampai sekarang belum kunjung terbentuk, perekrutan Hakim Konstitusi untuk menggantikan M. Akil Mochtar belum dapat dilakukan, justru semakin tertunda karena adanya ketentuan yang terdapat dalam Perppu. Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi belum terbentuk dan walaupun terbentuk pun tidak ada masalah mendesak yang harus diselesaikan. Dari penjelasan tersebut dapat diketahui bahwa pembentukan Perppu 1/2013 tidak memenuhi syarat konstitusional kegentingan yang memaksa. Hal ini sesuai dengan ungkapan yang dikemukakan oleh ahli Prof. H.A.S Natabaya, S.H., LL.M. bahwa “*ke atas tak berpucuk, ke bawah tak berakar, di tengah digerek kumbang*”. Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, menurut Mahkamah Konstitusi keadaan kegentingan yang memaksa yang disyaratkan oleh UUD NRI 1945 dan Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 tersebut, dalam penetapan Perppu tidak terpenuhi.

## **2. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota**

Dikeluarkannya Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati



dan Walikota pada dasarnya berkaitan dengan konstelasi politik pada saat itu yang dikuasai oleh Koalisi Merah Putih yang menguasai sebagian besar Dewan Perwakilan Rakyat. Pada saat itu Koalisi Merah Putih berhasil “meng-golkan” dan mengesahkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang pada intinya mengubah cara pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dari pemilihan secara langsung menjadi tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 ini kemudian menimbulkan polemik dan mendapat penolakan di berbagai daerah termasuk penolakan dari beberapa kepala daerah.

Dalam konsideran huruf a Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tersebut disebutkan bahwa untuk menjamin pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Disebutkan pula bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur mekanisme pemilihan Kepala Daerah secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah mendapatkan penolakan yang luas oleh rakyat dan proses pengambilan keputusannya telah menimbulkan persoalan serta kegentingan yang memaksa sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009. Bahkan dalam Penjelasan Umum Perppu Nomor 1 Tahun 2014 disebutkan bahwa pembentukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah mendapatkan penolakan yang luas oleh rakyat dan proses pengambilan keputusannya tidak mencerminkan prinsip demokrasi.

Perppu tersebut memang menyebutkan bahwa dasar pembentukan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 adalah syarat kegentingan yang memaksa sebagaimana disebutkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009. Akan tetapi, jika kita perhatikan alasan utama diundangkannya Perppu Nomor 1

Tahun 2014 adalah penolakan secara luas dari masyarakat dan bahwa pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara tidak langsung oleh Dewan Perwakilan Rakyat tidak mencerminkan prinsip demokrasi.

Terhadap hal tersebut, Mahkamah Konstitusi dengan Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 beranggapan bahwa latar belakang pemikiran lahirnya rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 saat itu adalah sistem pemilihan Kepala Daerah yang akan diterapkan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan kondisi di setiap daerah yang bersangkutan. Pembentuk undang-undang dapat merumuskan sistem pemilihan yang dikehendaki oleh masyarakat di dalam pemilihan Kepala Daerah, sehingga masyarakat mempunyai pilihan apakah akan menerapkan sistem perwakilan yang dilakukan oleh DPRD atau melalui sistem pemilihan secara langsung oleh rakyat. Tujuannya adalah agar menyesuaikan dengan dinamika perkembangan bangsa untuk menentukan sistem demokrasi yang dikehendaki oleh rakyat. Hal ini merupakan *opened legal policy* dari pembentuk undang-undang dan juga terkait erat dengan penghormatan dan perlindungan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat di berbagai daerah yang berbeda-beda. Ada daerah yang lebih cenderung untuk menerapkan sistem pemilihan tidak langsung oleh rakyat dan ada pula daerah yang cenderung dan lebih siap dengan sistem pemilihan langsung oleh rakyat. Baik sistem pemilihan secara langsung (demokrasi langsung) maupun sistem pemilihan secara tidak langsung (demokrasi perwakilan) sama-sama masuk kategori sistem yang demokratis.

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 dapat disimpulkan bahwa baik pemilihan secara langsung oleh rakyat maupun pemilihan secara tidak langsung, sama-sama masuk dalam kategori demokratis, dengan syarat bahwa pemilihan tersebut dilaksanakan dengan menerapkan asas-asas pemilihan umum secara demokratis, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Oleh karena itu, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 dinyatakan bahwa merupakan wewenang pembentuk undang-undang untuk menentukan apakah pemilukada dilakukan secara langsung atau tidak. Bahkan, sesuai dengan latar belakang pembahasan ketentuan pemilukada dalam UUD NRI 1945, pembuat

undang-undang sesungguhnya juga dapat menentukan sistem pemilukada berbeda-beda sesuai dengan daerah masing-masing. Jika di Jakarta pemilukada dilakukan secara langsung, tidak berarti di Yogyakarta juga harus demikian, demikian pula di Papua serta daerah lain. Hal ini sesuai dengan keragaman masyarakat Indonesia, baik dilihat dari adat, struktur masyarakat, maupun tingkat kesiapannya.<sup>19</sup>

Hal ini juga senada dengan pendapat dari Jimly Asshiddiqie dalam bukunya Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa ketentuan pemilihan secara demokratis dalam ayat (4) ini dapat dilaksanakan baik melalui cara langsung atau dengan cara tidak langsung melalui DPRD. Kedua cara itu sama-sama demokratis dan sesuai dengan konstitusi. Hanya saja, dewasa ini ketentuan ini dijabarkan lebih lanjut dalam undang-undang, yaitu bahwa pemilihan itu dilakukan melalui pemilihan umum kepala daerah atau disingkat pemilukada. Namun apabila suatu ketika akan diadakan perubahan sehingga pemilihan cukup diadakan secara tidak langsung melalui DPRD, maka hal itu juga harus dipandang sama demokratisnya dan sama-sama konstitusional.<sup>20</sup>

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 bahwa baik pemilihan secara langsung oleh rakyat maupun secara tidak langsung oleh Dewan Perwakilan Rakyat harus dipandang sama-sama demokratis. Dengan demikian alasan untuk mengeluarkan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dengan alasan tidak mencerminkan prinsip demokrasi adalah tidak tepat.

Alasan kekosongan hukum dalam mengeluarkan Perppu sebagaimana disebutkan dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 juga tidak dapat dijadikan alasan untuk mengeluarkan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 karena pada saat itu tidak terjadi kekosongan hukum, mengingat ada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

3. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Pemerintahan Daerah.

Perppu Nomor 2 Tahun 2014 ini diundangkan sebagai akibat dari diundangkannya Perppu Nomor 1 Tahun 2014 yang mengganti sistem pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dari sistem secara tidak langsung oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 menjadi sistem langsung oleh rakyat. Sehingga wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi hilang setelah diundangkannya Perppu Nomor 1 Tahun 2014.

Dikarenakan alasan kegentingan memaksa dalam mengeluarkan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tidak sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, maka demikian juga dengan Perppu Nomor 2 Tahun 2014.

4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Dikeluarkannya Perppu Nomor 1 Tahun 2015 ini dikarenakan pada saat itu 3 (tiga) orang Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi diberhentikan sementara terkait dengan statusnya sebagai tersangka tindak pidana, yang mengakibatkan Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi hanya tersisa 2 (dua) orang.<sup>21</sup> Dalam konsideran menimbang Perppu Nomor 1 Tahun 2015 ini dinyatakan:

- a. bahwa terjadinya kekosongan keanggotaan Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi telah mengganggu kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi;
- b. bahwa untuk menjaga keberlangsungan dan kesinambungan upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi perlu pengaturan mengenai pengisian keanggotaan sementara Pimpinan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- c. bahwa ketentuan mengenai pengisian keanggotaan sementara Pimpinan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi belum diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Menurut Muchamad Ali Safa'at, adanya ketentuan mekanisme pemberhentian sementara sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (2) UU

19 Janedjri M. Gaffar, Politik Hukum....., Op. Cit., hlm. 95.

20 Jimly Asshiddiqie, Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 59.

21 Muchamad Ali Safa'at, "Perppu Plt Pimpinan KPK; Adakah Kegentingan Memaksa?", safaat.lecture.ub.ac.id/files/2014/03/PERPPU-PLT-KPK.pdf, diakses pada 17 Januari 2017 Pukul 09.38 WIB.

KPK menunjukkan bahwa pada saat terjadi pemberhentian sementara itu, Pimpinan KPK lain tetap dapat menjalankan tugasnya. Jika demikian, maka keberadaan 2 pimpinan KPK juga masih sah sehingga tidak membutuhkan adanya mekanisme pelaksana tugas sementara. Mengingat pemberantasan korupsi dapat saja dikatakan terkait dengan keselamatan bangsa, tentu memenuhi unsur “kegentingan memaksa” apabila keberadaan 2 Pimpinan KPK telah mengakibatkan KPK lumpuh dan tidak dapat menjalankan tugasnya. Tetapi konstruksi hukum UU KPK menentukan bahwa pimpinan KPK adalah unsur pengambil kebijakan dan keputusan yang dilakukan secara kolektif. Kerja teknis operasional dilakukan oleh pegawai KPK. Demikian pula pelaksanaan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan juga dilakukan oleh aparat KPK. Selain itu KPK juga memiliki Tim Penasihat yang memberikan nasihat dan pertimbangan dalam pelaksanaan tugas dan wewenang KPK. Oleh karena itu dengan 2 pimpinan pun, KPK tetap dapat menjalankan tugas, walaupun mungkin kinerjanya menurun. Dengan demikian dari sisi pelaksanaan tugas, tidak ada alasan kegentingan yang memaksa.<sup>22</sup>

##### 5. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

Dalam pemberitaan sehari-hari, Perppu Nomor 1 Tahun 2016 ini lebih dikenal dengan nama Perppu Kebiri karena memuat ketentuan pidana dengan memberikan hukuman kebiri bagi pelaku kekerasan seksual terhadap anak dan praktis yang diatur dalam Perppu tersebut semuanya mengenai ketentuan pidana. Dalam konsideran menimbanginya, dinyatakan bahwa pembentukan Perppu ini dikarenakan 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, ketenteraman, keamanan, dan ketertiban masyarakat. Selain itu, bahwa sanksi pidana yang dijatuhkan bagi pelaku kekerasan seksual terhadap anak belum memberikan efek jera dan belum mampu mencegah secara komprehensif terjadinya kekerasan seksual terhadap anak.

Menurut Bayu Dwi Anggono, ide menggunakan perppu kurang tepat mengingat kondisinya belum memenuhi kondisi kegentingan yang memaksa sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, dimana syarat lahirnya perppu yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang. Selain itu, kejahatan seksual terhadap anak memang meningkat, tetapi kejahatan ini sudah lama muncul. Lebih lanjut dikatakan bahwa jika dalam perkembangannya kemudian dirasa perlu diberikan jenis penghukuman yang baru yaitu hukuman kebiri untuk memberikan efek jera sekaligus efek gentar di masyarakat, maka tindakan penambahan jenis hukuman ini sebaiknya dilakukan melalui prosedur pembentukan undang-undang biasa yaitu dengan mengajukan rancangan undang-undang perubahan tentang perlindungan anak ke DPR untuk dibahas bersama dan mendapat persetujuan.<sup>23</sup>

Sedangkan menurut Januari Sihotang, Perppu perlindungan anak atau Perppu Kebiri belum tepat untuk saat ini. Setidaknya ada beberapa alasan; *pertama*, eksistensi negara tidak tergantung dari Perppu yang akan dikeluarkan. Bisa dipastikan bahwa tanpa Perppu Perlindungan Anak tersebut eksistensi republik ini masih tetap terjaga. Kasus kekerasan seksual terhadap anak memang bukan perkara biasa, namun hal tersebut tidak boleh dipandang sebagai krisis yang menimbulkan hambatan secara nyata terhadap keberlangsungan negara dan kinerja pemerintahan. *Kedua*, tindakan mengeluarkan Perppu Perlindungan Anak masih bisa digantikan dengan tindakan lain, seperti pembentukan Undang-Undang. *Ketiga*, keluarnya Perppu dapat dinilai dari aspek latar belakang dan implikasinya. Jika ihwal kegentingan Perppu Perlindungan Anak ini masih menjadi perdebatan, maka implikasi yang ditimbulkan juga tidak signifikan. Perppu Perlindungan Anak ini belum mampu menjawab tuntas pencegahan secara komprehensif kekerasan seksual terhadap anak. Perppu sebagai senjata pamungkas yang materinya hanya berfokus pada pemberatan hukuman adalah tindakan yang tidak terlalu efektif. Sesungguhnya, alangkah baik jika materi Perppu tersebut mengatur 3 (tiga) hal

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> <http://news.detik.com/berita/3050293/ahli-hukuman-kebiri-lebih-tepat-diatur-di-uu-bukan-di-perppu>, diakses pada 10 Januari 2017, Pukul 10.56 WIB.

yang menjadi tonggak utama penegakan hukum sebagaimana dikemukakan Lawrence Friedman. Selain mengatur mengenai materi (substansi) hukumnya, akan lebih baik jika Perppu ini juga mengatur mengenai aparat hukum dan budaya hukum masyarakat dalam perlindungan anak. *Keempat*, sesungguhnya DPR masih punya waktu dan kesempatan untuk melakukan Perubahan Undang-Undang Perlindungan Anak yang lebih komprehensif. Yang dibutuhkan adalah niat baik dan tulus dari Presiden dan DPR untuk menyelamatkan generasi bangsa. Dengan pembahasan yang lebih terarah, diharapkan produk yang dihasilkan pun akan lebih solutif dalam perlindungan anak.<sup>24</sup> Meskipun demikian, Perppu Nomor 1 Tahun 2016 ini pada akhirnya disetujui oleh DPR dan ditetapkan menjadi undang-undang dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

### C. Penutup

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 kepentingan 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 kepentingan memaksa dalam pembentukan Perppu, alangkah baiknya jika Putusan ini ditindak lanjuti oleh lembaga legislatif yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dengan memasukkan syarat kepentingan 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.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 seharusnya menjadi panduan atau dasar bagi pemerintah dalam mengeluarkan Perppu, sehingga perppu yang dikeluarkan murni bermuatan hukum bukan dominan bermuatan politik. Mengingat suatu Perppu harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat, Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 juga dapat menjadi panduan bagi para anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam menyetujui atau menolak suatu Perppu yang diajukan oleh Pemerintah. Jika keadaan mendesak yang menjadi alasan pembentukan Perppu sesuai dengan Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009, maka Perppu tersebut bisa disetujui untuk ditetapkan menjadi undang-undang. Namun, jika kepentingan yang memaksa dalam pembentukan Perppu tersebut tidak sesuai dengan Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009, maka seyogianya Perppu tersebut ditolak dan dicabut.

### Daftar Pustaka

#### Buku-Buku

- A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Pemerintahan Negara*, Disertasi, Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co., Jakarta, 1992.
- , *Teori dan Politik Konstitusi*, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Jakarta, 2000.
- Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah; Suatu Kajian Teoretis & Praktis Disertai Manual*, Kencana, Jakarta, 2013.
- Haposan Siallagan dan Efik Yusdiansyah, *Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, UHN Press, Medan, 2008.
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008.
- , *Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- , *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2008.

24 <http://harian.analisadaily.com/opini/news/perppu-perlindungan-anak-dalam-perspektif-hukum-tata-negara/240658/2016/06/01>, diakses pada 10 Januari 2017, Pukul 13.34 WIB.

Sjahran Basah, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992.

#### **Makalah**

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

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

#### **Website**

<http://harian.analisadaily.com/opini/news/perppu-perlindungan-anak-dalam-perspektif-hukum-tata-negara/240658/2016/06/01>, diakses pada 10 Januari 2017, Pukul 13.34 WIB.

<http://news.detik.com/berita/3050293/ahli-hukuman-kebiri-lebih-tepat-diatur-di-uu-bukan-di-perppu>, diakses pada 10 Januari 2016, Pukul 10.56 WIB.

Muchamad Ali Safa’at, “Perppu Plt Pimpinan KPK; Adakah Kegentingan Memaksa?”, [safaat.lecture.ub.ac.id/files/2014/03/PERPPU-PLT-KPK.pdf](http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2014/03/PERPPU-PLT-KPK.pdf), diakses pada 17 Januari 2017 Pukul 09.38 WIB.

