

**PENETAPAN KEGENTINGAN YANG MEMAKSA DARI  
PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG  
MENJADI UNDANG-UNDANG**

Andi Yuliani

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi

Email: andi.yuliani@menpan.go.id

Naskah diterima: 15/12/2020, direvisi: 15/8/2021, disetujui: 30/8/2021

**Abstract**

*The Government Regulation in Lieu of Law is a product of law in an emergency situation. An emergency situation can be interpreted as an abnormal situation. Something that is done in a pressing of emergency situation is of course minimal in analysis and is only formed to overcome the critical condition at that time and should no longer be needed when the situation returns to normal. Although the Perpu is only valid temporarily until its stipulation or revocation by law which must be carried out during the first session of the House of Representatives, however, the regulatory norms will continue to apply if approved by the Parlement. Why should the Perpu be enacted into law? Is it possible that the Perpu does not need to be enacted into law so that the regulatory material for the Perpu only applies in times of compelling urgency? In a presidential system, the president responsible to make decisions in a critical situation. However, because the Perpu is actually a law, the Perpu must go through the approval of the Parlement to become law. However, when the Perpu is enacted into law, the material urgency that compels the Perpu should not be enforced continuously.*

*Keyword: The Government Regulation in Lieu of Law, Crisis, Emergency Situation.*

**Abstrak**

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) merupakan produk hukum dalam keadaan kegentingan yang memaksa. Keadaan kegentingan yang memaksa dapat dimaknai keadaan darurat, keadaan tidak normal. Sesuatu yang dilakukan dalam kegentingan yang memaksa tentu bersifat minim analisis dan hanya dibentuk untuk mengatasi kondisi genting saat itu dan semestinya tidak dibutuhkan lagi ketika keadaan sudah kembali normal. Meskipun Perpu hanya berlaku sementara sampai dengan penetapannya atau pencabutannya dengan undang-undang yang harus dilakukan pada masa sidang pertama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), namun, norma pengaturannya akan berlaku seterusnya apabila disetujui oleh DPR. Pengajuan pembahasan undang-undang penetapan atau pencabutan Perpu yang harus dilakukan pada masa sidang pertama DPR mempertegas sempitnya waktu yang dimiliki Pemerintah dalam mematangkan substansi pengaturan Perpu tersebut dan minimnya waktu bagi DPR untuk membahas aturan tersebut. Mengapa Perpu harus ditetapkan menjadi undang-undang? Apakah memungkinkan Perpu tidak perlu ditetapkan menjadi undang-undang agar materi pengaturan Perpu hanya berlaku pada masa kegentingan yang memaksa? Dalam sistem presidensial, presiden bertanggung jawab dalam keadaan genting. Namun karena Perpu sejatinya adalah undang-undang, sehingga Perpu harus melalui persetujuan DPR. Namun ketika Perpu ditetapkan menjadi undang-undang, materi kegentingan yang memaksa dari Perpu tidak semestinya diberlakukan seterusnya sampai ada undang-undang yang mengubah, mencabut, atau menggantinya. Penetapan Perpu menjadi undang-undang tidak semestinya diikuti dengan penetapan kegentingan yang memaksa dari Perpu menjadi undang-undang.

Kata kunci: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Kegentingan, Darurat

## **A. Pendahuluan**

Sejarah pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) di Indonesia sampai hari ini sudah terdapat ratusan Perpu dimulai dari pemerintahan Presiden Soekarno sampai dengan Presiden Joko Widodo. Presiden yang paling produktif membentuk Perpu adalah Presiden Soekarno. Hal ini tentu sangat wajar, karena masa itu kondisi negara baru merdeka dari penjajah dan kondisi negara baru ditata untuk dapat bertahan melewati masa transisi kekuasaan. Empat kali Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) diamandemen, ketentuan mengenai Perpu tidak tersentuh sama sekali, bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Perpu yang harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan berikutnya dan jika tidak disetujui maka Perpu harus dicabut.

Pada masa pemerintahan Presiden Habibie dan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono terdapat satu Perpu yang ditolak oleh DPR. Sekian banyak Perpu yang dibentuk hanya sedikit sekali yang ditolak oleh DPR. Seakan-akan kegentingan yang memaksa menjadi dasar yang seringkali dipilih dalam menutupi kesalahan pada pembentukan perundang-undangan. Tentu selain menjelaskan intensitas kegentingan yang dialami, juga bersoal pada kualitas Perpu yang diproduksi dengan waktu penyusunan yang singkat, mendesak dan problematik.

Hal ini dapat dibuktikan dengan UU Pilkada. Pada tahun 2014, diundangkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota (UU Pilkada). Di tahun yang sama, berselang enam bulan usia UU Pilkada ini, langsung diganti dengan Perpu yang ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota. Pada tanggal 18 Maret 2015, dibentuk perubahan UU Pilkada ini untuk kedua kalinya yang disahkan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-

Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota. Pada tanggal 1 Juli 2016, lagi-lagi, UU Pilkada ini diubah untuk ketiga kalinya dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota. Praktis, hanya dalam hitungan bulan, UU Pilkada itu diubah kembali.

Di satu sisi, pembentukan undang-undang yang diatur sedemikian kompleks ternyata tetap menghasilkan produk yang mempunyai banyak kekurangan. Terbukti dengan perubahan atas UU Pilkada yang dilakukan hampir setiap tahunnya. Dibandingkan dengan tahapan pembentukan Perpu yang sangat singkat, tentu hasil yang didapatkan akan jauh lebih prematur dibandingkan hasil yang didapat melalui tahapan panjang dan lengkap. Sistem pembentukan peraturan perundang-undangan kita telah dibuat dengan tahapan yang kompleks. Dengan tahapan yang kompleks tersebut sejatinya telah mengakomodir proses pembentukan yang komprehensif sehingga dari proses tersebut semestinya produk peraturan yang dihasilkan tidak mudah untuk diubah-ubah.

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

Penelitian diarahkan pada upaya mengkaji hukum positif terkait hukum darurat dan melakukan perbandingan dengan hukum darurat di beberapa negara.

Metode penulisan yang digunakan adalah metode hukum Yuridis Normatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan konseptual dan pendekatan

perbandingan dengan metode analisis analisis kualitatif.<sup>1</sup> Penulisan ini akan terbagi ke dalam tiga bab, yakni pendahuluan, pembahasan, dan penutup. Pada bagian pendahuluan akan dijelaskan mengenai latar belakang dan fokus pembahasan permasalahan yang ditemukan. Bagian pembahasan akan terbagi ke dalam enam subbab yang akan menjadi alat analisis untuk menyimpulkan solusi permasalahan yang ditemukan. Bagian penutup akan berisi kesimpulan dan saran.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer yaitu lembaran negara dan data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan, dokumen dan laporan yang terkait dengan masalah yang diteliti. Dalam penelitian ini teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi dokumen yaitu teknik pengumpulan data dengan cara mengumpulkan lembaran negara, buku, jurnal, pendapat hukum, dan lain sebagainya yang relevan dengan obyek penelitian.

Metode pengumpulan data ini berguna untuk mendapatkan landasan teori berupa pendapat para ahli mengenai hal yang terkait dengan objek penelitian yang sedang diteliti. Studi kepustakaan dapat dilakukan dimana saja, terdapat kemudahan akses atas bahan kepustakaan yang berkaitan, serta dapat diperoleh dengan lebih cepat, mudah dan lengkap.

Metode pengolahan dan analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif. Didasarkan atas interpretasi atau data yang dipersepsi seperti apa, kenapa, siapa, dimana dan bagaimana.

Bentuk hasil penelitian ini adalah deskriptif analisis, dimana hasil penelitian memberikan gambaran terhadap materi pengaturan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang masih tetap berlaku meskipun keadaan sudah kembali normal.

Tujuan penulisan ini untuk mereviu kembali sistem pembentukan Perpu dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan nasional. Dengan harapan agar kualitas undang-undang jauh lebih baik lagi.

## B. Pembahasan

### B.1. Teori Pemisahan Kekuasaan

Dalam berbagai literatur, pembagian kekuasaan (*distribution of power*), untuk pertama kalinya disampaikan Jhon Locke (1632-1704) dan Montesquieu (1689-1755) yang dikenal kemudian dengan teori trias politica, yang lebih diarahkan sebagai bentuk pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Adapun maksud kekuasaan yang dibatasi adalah kekuatan politik yang merupakan “kemampuan untuk mempengaruhi kebijaksanaan umum (pemerintah), baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya sesuai dengan tujuan-tujuan pemegang kekuasaan sendiri.”<sup>2</sup> Pembagian ini diarahkan untuk menghindari absolutisme dan pemusatan kekuasaan pada satu tangan, yang dikenal sebagai pembagian secara horizontal.<sup>3</sup>

Pembagian kekuasaan secara horizontal tersebut pada dasarnya meletakkan kekuasaan negara pada tiga tiang utama yang saling sejajar dan seimbang dalam menjalankan peran dan fungsi masing-masing. Menurut Locke, pembagian kekuasaan disandarkan pada kekuasaan legislatif, eksekutif dan federatif, yang semuanya terpisah satu sama lainnya. Teori ini kemudian dimodifikasi oleh Montesquie yang membagi kekuasaan negara atas kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang juga harus terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya.<sup>4</sup>

Hakikat kekuasaan yang dilembagakan atau diorganisasikan ke dalam bangunan kenegaraan, kuncinya terletak pada apa dan siapa yang sesungguhnya memegang kekuasaan tertinggi atau yang biasa disebut sebagai pemegang kedaulatan (*sovereignty*) dalam suatu negara. Konsep kekuasaan tertinggi atau konsep kedaulatan dalam filsafat hukum dan kenegaraan, dikenal ada lima ajaran atau teori yang bisa diperdebatkan, yaitu kedaulatan Tuhan (*Sovereignty of God*), kedaulatan raja (*Sovereignty of*

1. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2006. Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, hlm.13.

2. Meriam Budiardjo. 1996. Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlemerter dan Demokrasi Pancasila, Cet. 2. Jakarta: Gramedia, hlm.37

3. Ibid.

4. Ibid.

*the King*), kedaulatan hukum (*Sovereignty of Law*), kedaulatan rakyat (*People's Sovereignty*) dan ajaran kedaulatan negara (*State's Sovereignty*).<sup>5</sup>

Di Indonesia sendiri, sejak kemerdekaan, para pendiri negara Republik Indonesia secara resmi telah memilih bentuk republik dan meninggalkan ide kerajaan. Oleh karena itu, konsep kedaulatan raja (*Sovereignty of the King*) tidak lagi perlu disinggung di sini. Demikian pula konsep kedaulatan negara yang bisa dipahami dalam konteks hubungan internasional, juga tidak perlu dipersoalkan di sini. Karena Indonesia merdeka, dengan sendirinya telah mendapatkan pengakuan dunia sebagai negara yang berdaulat dan merdeka. Yang penting untuk dibahas adalah kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Hukum dan Kedaulatan Rakyat dengan menghubungkan ketiganya dengan latar belakang pemikiran yang tumbuh dan berkembang sejak sebelum kemerdekaan, dan mengaitkan ketiga gagasan yang terkandung di dalamnya dengan cita kenegaraan (*staatsidee*) yang terkandung dalam rumusan UUD 1945. Perlu ditelaah dengan seksama, yang manakah di antara ketiga konsep ajaran kedaulatan tersebut di atas yang sesungguhnya menjadi konsep kunci dalam sistem pemikiran kenegaraan kita.<sup>6</sup>

Ketiga ajaran Kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Hukum dan Kedaulatan Rakyat, berlaku secara simultan dalam pemikiran bangsa kita tentang kekuasaan. Kekuasaan kenegaraan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia pada pokoknya adalah derivasi dari kesadaran kolektif kita mengenai kemahakuasaan Tuhan Yang Maha Esa. Keyakinan akan kemahakuasaan Tuhan itu diwujudkan dalam paham kedaulatan hukum dan sekaligus dalam kedaulatan rakyat yang kita terima sebagai dasar-dasar berpikir sistemik dalam konstruksi UUD negara kita. Prinsip kedaulatan hukum kita wujudkan dalam gagasan *rechtsstaat* atau *the rule of law* serta prinsip supremasi hukum yang selalu kita dengung-dengungkan setiap waktu. Namun dalam perwujudannya, perumusan hukum yang dijadikan

pegangan tertinggi itu haruslah disusun sedemikian rupa melalui mekanisme demokrasi yang lazim sesuai dengan sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.

Konsep kedaulatan rakyat diwujudkan melalui instrumen-instrumen hukum dan sistem kelembagaan negara dan pemerintahan sebagai institusi hukum yang tertib. Karena itu, produk-produk hukum yang dihasilkan selain mencerminkan prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa, juga haruslah mencerminkan perwujudan prinsip kedaulatan rakyat. Setiap produk hukum yang dihasilkan tidak boleh bertentangan dengan cita Ketuhanan bangsa Indonesia yang dijamin dalam Pancasila, tetapi produk hukum itu bukan pula penjelmaan langsung dari keyakinan-keyakinan umat beragama terhadap hukum-hukum ilahiyah. Proses terbentuknya hukum nasional yang disepakati haruslah dilakukan melalui proses permusyawaratan sesuai prinsip demokrasi perwakilan sebagai pengejawantahan prinsip kedaulatan rakyat. Karena itu, prinsip kedaulatan rakyat selain diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang dihasilkannya, juga tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi. Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution* atau *division of power*).<sup>7</sup>

Di Indonesia, prinsip kedaulatan yang berasal dari rakyat, sebelum perubahan UUD 1945, diwujudkan melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat, pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan yang diakui sebagai lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang tidak terbatas. Dari majelis inilah, kekuasaan rakyat itu dibagi-bagikan secara vertikal ke dalam lembaga-lembaga tinggi negara yang berada di bawahnya. Karena itu, prinsip yang dianut model

5. Jimly Asshiddiqie. 2006. Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara. Jakarta: Konstitusi Pers, hlm. 163.

6. Jimly Asshiddiqie. 1994. Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia. Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 59-62.

7. Jimly Asshiddiqie. 2006. Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia. Jakarta: Konstitusi Pers, hlm. 164-165.

ini disebut sebagai prinsip pembagian kekuasaan (*division or distribution of power*).

Akan tetapi, dalam UUD 1945 setelah perubahan, kedaulatan rakyat itu ditentukan dibagikan secara horizontal dengan cara memisahkannya (*separation of power*) menjadi kekuasaan-kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *checks and balances*. Cabang kekuasaan legislatif tetap berada di Majelis Permusyawaratan Rakyat, tetapi majelis ini terdiri dari dua lembaga perwakilan yang sederajat dengan lembaga negara lainnya. Untuk melengkapi pelaksanaan tugas-tugas pengawasan di samping lembaga legislatif dibentuk pula Badan Pemeriksa Keuangan. Cabang kekuasaan eksekutif berada di tangan Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan cabang kekuasaan kehakiman atau yudikatif dipegang oleh dua jenis mahkamah yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif itu sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*. Dengan adanya prinsip *checks and balances* ini maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.<sup>8</sup>

Berbicara mengenai wewenang dan kekuasaan presiden memerlukan penjelasan lebih jauh. Menurut Inu Kencana Syafie, yang dikutip oleh Titik Triwulan Tutik, wewenang dan kekuasaan presiden dapat dibagi menjadi dua macam, yaitu selaku kepala negara dan kepala pemerintahan. Tugas dan tanggungjawab sebagai kepala negara meliputi hal-hal yang seremonial dan protokoler kenegaraan. Jadi mirip dengan kewenangan para kaisar atau raja/ratu, tetapi tidak berkenaan dengan kewenangan

penyelenggaraan pemerintahan. Wewenang dan kekuasaan presiden sebagai kepala pemerintahan, adalah fungsinya sebagai penyelenggara tugas legislatif.<sup>9</sup>

## B.2 Kegentingan yang Memaksa

Pasal 22 UUD 1945 merupakan dasar hukum bagi Presiden menetapkan suatu Perpu. Pasal 22 ini terdiri dari 3 ayat yang berbunyi "(1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut. (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut".<sup>10</sup>

Pasal 22 ayat (1) tersebut yang memperkenalkan istilah "Kegentingan yang Memaksa". Sebelum adanya perubahan UUD NRI Tahun 1945 terdapat penjelasan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan, Pasal ini mengenai noodverordeningsrecht Presiden. Aturan ini memang perlu diadakan agar supaya keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan yang genting, yang memaksa pemerintah untuk bertindak lekas dan tepat. Meskipun demikian, pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan DPR. Oleh karena itu, peraturan pemerintah dalam pasal ini, yang kekuatannya sama dengan undang-undang harus disahkan pula oleh DPR.<sup>11</sup>

Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 tersebut menggunakan istilah "Kegentingan yang Memaksa" yang dapat ditafsirkan adanya suatu keadaan yang genting yang memaksa untuk menanggulangi kegentingan tersebut dengan cara-cara diluar prosedur yang biasanya. UUD NRI Tahun 1945, tidak menentukan lebih lanjut apa yang dimaksud dengan Kegentingan yang Memaksa.

MK melalui Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 tanggal 8 Februari 2010 telah menentukan 3 (tiga) syarat agar suatu keadaan secara objektif dapat disebut sebagai Kegentingan yang

8. Jimly Asshiddiqie. 2006. Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia. Jakarta: Konstitusi Pers, hlm. 72-73.

9. Titik Triwulan Tutik. 2011. Konstruksi Hukum Tatanegara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945. Jakarta: Kencana, hlm. 202-203.

10. Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

11. Ibid.

Memaksa.<sup>12</sup> Pertama, adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan suatu masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang yang berlaku. Kedua, undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum. Kalaupun undang-undang tersebut telah tersedia, itu dianggap tidak memadai untuk mengatasi keadaan. Ketiga, kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memakan waktu yang cukup lama. Padahal, keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian hukum untuk diselesaikan sesegera mungkin.<sup>13</sup>

Dalam pengertian yang praktis, “hal ihwal kegentingan yang memaksa” menunjuk kepada persoalan keadaan yang dikecualikan dari keadaan yang bersifat normal atau state of expection. Keadaan state of expection digambarkan oleh Kim Lane Scheppele, sebagai the situation in which a state is confronted by a mortal threat and responds by doing things that would never be justifiable in normal times, given the working principles of that state (keadaan di mana suatu negara dihadapkan pada ancaman hidup-mati yang memerlukan tindakan responsif yang dalam keadaan normal tidak mungkin dapat dibenarkan menurut prinsip-prinsip yang dianut oleh negara yang bersangkutan).<sup>14</sup>

Memperhatikan kalimat yang tertera di dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”, maka di dalamnya terdapat unsur subjektifitas dari Presiden dalam menafsirkan dan menentukan tingkatan makna dari “hal ihwal kegentingan yang memaksa” yang menjadi dasar diterbitkannya Perpu. Keadaan-keadaan seperti apa yang bisa disebut sebagai kegentingan yang memaksa Presiden untuk mengeluarkan Perpu ada di tangan Presiden sendiri menurut subjektifitasnya. Subjektifitasnya di dalam mengeluarkan Perpu akan

berubah menjadi objektif ketika Perpu tersebut disetujui di dalam persidangan DPR berikutnya yang akan selanjutnya merubahnya menjadi UU. Di dalam persidangan DPR akan dinilai apakah hal ihwal kegentingan yang memaksa itu benar terjadi atau akan terjadi yang dimaknai dengan pemberian persetujuan atau penolakan terhadap Perpu tersebut.

“Genting” diartikan sebagai tegang; berbahaya (keadaan yang mungkin segera menimbulkan bencana perang dan sebagainya) dan “kegentingan” yaitu keadaan yg genting; krisis; kemelut.<sup>15</sup> Memperhatikan pengertian tersebut dapat dipahami adanya ketegangan, kirisik atau bahaya yang mengintai sehingga harus segera dibentuk Perpu untuk menjamin keselamatan negara.

Di dalam UUD 1945 terdapat penjelasan mengenai Pasal 22 UUD 1945 tersebut. Di dalam Penjelasannya dirumuskan bahwa Pasal 22 ini mengenai noodverordeningsrecht Presiden. Aturan sebagai ini memang perlu diadakan agar supaya keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan yang genting, yang memaksa pemerintah untuk bertindak lekas dan tepat. Meskipun demikian, pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan DPR. Oleh karena itu, peraturan pemerintah dalam pasal ini, yang kekuatannya sama dengan UU harus disahkan pula oleh DPR pada persidangan yang berikut<sup>16</sup>.

Kekuasaan Presiden yang bersifat atributif untuk membuat Perpu hanya dapat digunakan jika negara sungguh-sungguh berada dalam kegentingan yang memaksa, atau dalam keadaan darurat (tidak kondusif, dan nyata-nyata berada dalam keadaan bahaya). Dengan adanya mekanisme persetujuan DPR, maka dapat dimengerti bahwa ada pertimbangan kekuasaan dalam mekanisme check and balances antara Presiden dan DPR, yang artinya Presiden berhak dan berwenang mengeluarkan Perpu, tetapi DPR juga berhak menolak Perpu tersebut pada persidangan selanjutnya yang diadakan khusus untuk itu.<sup>17</sup>

12. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, hlm.19

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

14. Asshiddiqie, Hukum Tata Negara...., hlm.58

15. Kamus Besar Bahasa Indonesia Dalam Jaringan, kbbi.web.id, diakses 1 Juli 2015

16. John Pieris. 2007. Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden RI. Jakarta: Pelangi Cendekia, hlm.119.

17. Ibid.

Menurut Bagir Manan, unsur kegentingan yang memaksa harus menunjukkan 2 (dua) ciri umum, yaitu: (i) ada krisis (crisis), dan (ii) ada kemendesakan (emergency). Menurutnya suatu keadaan krisis apabila terdapat gangguan yang menimbulkan kegentingan dan bersifat mendadak (a grave and sudden disturbance). Kemendesakan (emergency), apabila terjadi berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu. Atau telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar yang wajar apabila tidak diatur segera akan menimbulkan gangguan baik bagi masyarakat maupun terhadap jalannya pemerintahan<sup>18</sup>.

Merujuk kepada ragam penafsiran atau interpretasi terhadap istilah “hal ihwal kegentingan yang memaksa” tersebut akan membawa pembahasan ini kepada penggunaan bahasa dalam perundang-undangan. Penggunaan dan penafsiran medium bahasa menjadi sangat penting, bahkan sangat menentukan apakah suatu peraturan perundang-undangan akan mencapai maksud dan tujuannya atau tidak<sup>19</sup>.

Nasehat Montesquieu – sebagaimana dikutip oleh C.K. Allen – untuk menyusun peraturan perundang-undangan mengenai hal ini barangkali ada baiknya diperhatikan, ia mengatakan tentang peraturan perundang-undangan secara singkat sebagai berikut<sup>20</sup>:

- a. Gaya bahasa hendaknya selain ringkas juga sederhana;
- b. Istilah yang dipilih sedapat-dapat bernilai mutlak dan tidak relatif, dengan maksud agar meninggalkan sedikit mungkin timbulnya perbedaan pendapat secara individual;
- c. Hendaknya membatasi diri pada yang riil dan aktual, serta menghindarkan diri dari kiasan dan dugaan;
- d. Hendaknya tidak halus sehingga memerlukan ketajaman pikiran pembacanya, karena rakyat banyak mempunyai tingkat pemahaman yang

- sedang-sedang saja; hendaknya tidak untuk latihan logika, melainkan untuk pikiran sederhana yang ada pada rata-rata manusia;
- e. Hendaknya tidak merancukan yang pokok dengan yang pengecualian, pembatasan, atau pengubahan, kecuali apabila dianggap mutlak perlu;
- f. Hendaknya tidak ‘memancing perdebatan/perbantahan’; adalah berbahaya memberikan alasan-alasan yang terlalu rinci karena hal ini dapat membuka pintu pertentangan;
- g. Di atas segalanya, hendaknya betul-betul dipertimbangkan apakah mengandung manfaat praktis; hendaknya tidak menggoyahkan dasar-dasar nalar dan keadilan serta kewajaran yang alami; karena peraturan yang lemah, tidak diperlukan, dan yang tidak adil akan menyebabkan seluruh sistem peraturan dalam reputasi yang jelek dan karena itu mengguncangkan kewibawaan negara.

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

### B.3 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Pasal 1 angka 4 UU No.12 Tahun 2011 memuat ketentuan umum yang memberikan definisi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Perpu memang diakui sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945.<sup>21</sup>

18. Bagir Manan. 1999. Lembaga Kepresidenan. Yogyakarta: PSH-FH UII dan Gama Media, hlm. 158-159.

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

20. Ibid.

21. Kusumawijaya. 2005. Gonjang-Ganjing Perpu Tentang...

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, Perpu ditempatkan sebagai peraturan perundang-undangan yang sejajar dengan UU. Pasal 11 UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan materi muatan Perpu sama dengan materi muatan undang-undang. Putusan MK No. 1-2/PUU-XII/2014 tanggal 11 Februari 2014 menyatakan materi muatan Perpu adalah materi muatan UU, mempunyai daya berlaku seperti UU dan mengikat umum sejak diundangkan.<sup>22</sup>

Dalam keadaan yang sangat ekstrim dimana DPR dan Pengadilan sama sekali tidak dapat berfungsi, jenis peraturan perundang-undangan yang dapat ditetapkan oleh Presiden/Pemerintah adalah:

1. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
2. Peraturan Pemerintah
3. Peraturan Presiden
4. Instruksi Presiden, dan;
5. Peraturan-peraturan lain, seperti Peraturan Menteri, Peraturan Daerah, dan lain sebagainya yang diperlukan untuk menjalankan peraturan yang lebih tinggi.<sup>23</sup>

Perpu sebenarnya merupakan suatu peraturan pemerintah yang bertindak sebagai suatu undang-undang atau dengan perkataan lain perpu adalah peraturan pemerintah yang diberi kewenangan sama dengan undang-undang. Oleh karena itu, hierarkinya adalah setingkat/sama dengan undang-undang, sehingga fungsi maupun materi muatan dari Perpu adalah sama dengan fungsi maupun materi muatan dari undang-undang.<sup>24</sup>

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

penetapan Perpu.<sup>25</sup> Dalam hal Perpu tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Perpu tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku dengan cara Presiden mengajukan rancangan UU tentang Pencabutan Perpu. UU pencabutan Perpu ini akan memuat segala akibat hukum dari pencabutan Perpu yang ditolak tersebut.<sup>26</sup>

Penyusunan Rancangan UU tentang Penetapan Perpu menjadi UU dilakukan oleh Pemrakarsa setelah Perpu ditetapkan oleh Presiden. Selain menyusun Rancangan UU tentang Penetapan Perpu menjadi UU, Pemrakarsa juga menyusun Rancangan UU tentang Pencabutan Perpu. Dalam penyusunan Rancangan UU tentang Penetapan Perpu menjadi UU dan Rancangan UU tentang Pencabutan Perpu, Pemrakarsa membentuk panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian. Hasil penyusunan Rancangan UU tersebut disampaikan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan di bidang hukum untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi. Setelah itu, Pemrakarsa kembali menyampaikan hasilnya kepada Presiden.<sup>27</sup>

Pada persidangan yang berikut, Rancangan UU tentang penetapan Perpu ini harus diajukan ke DPR untuk dibahas bersama. Pembahasan dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan Rancangan UU. Berbeda halnya untuk pembahasan Rancangan UU tentang Pencabutan Perpu yang dilaksanakan melalui mekanisme khusus yang dikecualikan dari mekanisme pembahasan Rancangan UU pada umumnya. Rancangan UU tentang Pencabutan Perpu diajukan pada saat Rapat Paripurna DPR tidak memberikan persetujuan atas Perpu yang diajukan oleh Presiden; dan pengambilan keputusan persetujuan terhadap Rancangan UU tentang Pencabutan Perpu tersebut dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPR yang sama dengan rapat paripurna penetapan yang tidak memberikan persetujuan atas Perpu tersebut.<sup>28</sup>

---

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

23. Ibid.

24. Farida Indrati, Ilmu Perundang-undangan ..., hlm.193

25. Pasal 52 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

26. Ibid.

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

28. Ibid.



#### **B.4 Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.<sup>29</sup> Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi: (a) kejelasan tujuan; (b) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; (c) kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; (d) dapat dilaksanakan; (e) kedayagunaan dan kehasilgunaan; (f) kejelasan rumusan; dan (g) keterbukaan.<sup>30</sup>

Asas kejelasan tujuan dimaksudkan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan

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

Dalam proses pembentukan Perpu, asas2 pembentukan peraturan perundang-undangan tetap harus menjadi acuan. Menurut I.C Van der Viles dalam bukunya yang berjudul *Handboek Wetgeving*, asas-asas pembuatan peraturan perundang-undangan dibagi dalam dua kelompok, yaitu<sup>31</sup> Asas-asas Formil yang meliputi kejelasan tujuan dan manfaat dari peraturan perundang-undangan tersebut, dilakukan oleh organ pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang atau lembaga yang tepat, peraturan perundang-undangan tersebut memang dibutuhkan untuk diatur, harus didasarkan pada perhitungan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk nantinya dapat berlaku secara efektif di masyarakat karena telah mendapat dukungan baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis sejak tahap penyusunannya, dan Asas konsensus. Selanjutnya Asas-asas Materil yang meliputi asas terminologi dan sistematika yang benar, asas dapat dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum, dan asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.

Dalam bidang hukum yang menyangkut pembentukan peraturan perundang-undangan negara, Burkhardt Kreams menyebutkannya dengan istilah *staatsliche Rechtssetzung*, sehingga pembentukan peraturan itu menyangkut isi peraturan, bentuk dan susunan peraturan, metode pembentukan peraturan, prosedur dan proses pembentukan peraturan. Berdasarkan hal-hal

29. Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan...*, hlm. 252.

30. Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

31. A. Hamid, SA. 1990. *Disertasi: Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Jakarta: Universitas Indonesia, hlm. 321.

tersebut, maka asas bagi pembentukan peraturan perundang-undangan negara akan meliputi asas-asas hukum yang berkaitan dengan itu.<sup>32</sup>

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

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

Massachusetts General Court dalam Legislative Research and Drafting Manual, prinsip dasar yang harus ada dalam pembentukan undang-undang adalah simplicity (kesederhanaan), conciseness (ringkas dan padat), consistency (konsistensi), directness (keterusterangan), and appropriate material for inclusion (materi yang tepat). Sementara menurut European Commission, prinsip-prinsip umum dalam pembentukan undang-undang yaitu community legislative acts shall be drafted clearly, simply and precisely (tindakan legislatif untuk masyarakat harus disusun dengan jelas, sederhana dan tepat).<sup>33</sup>

I.C. van der Vlies, membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (beginselen van behoorlijke regelgeving) ke dalam asas-asas yang formal dan yang material. Asas-asas yang formal meliputi: (1) asas tujuan yang jelas (beginsel van duidelijke doelstelling); (2) asas organ/lembaga yang tepat (beginsel van het juiste orgaan); (3) asas perlunya pengaturan (het noodzakelijkheids beginsel); (4) asas dapatnya dilaksanakan (het beginsel van uitvoerbaarheid); (5) asas konsensus (het beginsel van consensus). Asas-asas yang material meliputi: (1)

asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek); (2) asas tentang dapat dikenali (het beginsel van de kenbaarheid); (3) asas perlakuan yang sama dalam hukum (het rechtsgelijkheidsbeginsel); (4) asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (het beginsel van de individuele rechtsbedeling).<sup>34</sup>

Apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas yang formal dan asas yang material, maka A. Hamid S. Attamimi cenderung untuk membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tersebut ke dalam asas-asas formal dengan perincian: (1) asas tujuan yang jelas; (2) perlunya pengaturan; (3) asas organ/lembaga yang tepat; (4) asas materi muatan yang tepat; (5) asas dapatnya dilaksanakan; dan (6) asas dapatnya dikenali, dan asas-asas material dengan perincian: (1) asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara; (2) asas sesuai dengan hukum dasar negara; (3) asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum; (4) asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.<sup>35</sup>

Dengan demikian, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan yang diberikan oleh cita hukum Indonesia yang tidak lain adalah Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai cita, yang berlaku sebagai "bintang pemandu"), norma fundamental negara yang juga tidak lain adalah Pancasila (sila-sila dalam hal ini berlaku sebagai norma), asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan UU sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum (der Primat des Rechts), dan asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan UU sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.<sup>36</sup> Disamping itu, asas materi muatan yang tepat juga menjadi salah satu asas yang penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

32. Farida Indrati, Ilmu Perundang-undangan, hlm. 252.

33. Ibid.

34. Ibid.

35. Ibid.

36. Ibid.

Materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kesusantaraan, bginneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, serta keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.<sup>37</sup>

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

### **B.5 Hukum Darurat di Beberapa Negara di Dunia**

Kanada mendefinisikan Undang-Undang Darurat Kanada sebagai suatu undang-undang yang memberikan kewenangan untuk mengambil langkah-langkah khusus yang bersifat sementara untuk menjamin keselamatan dan keamanan selama situasi darurat nasional dan untuk mengubah Undang-Undang lain sebagai akibat dari situasi tersebut<sup>38</sup>. Lebih lanjut, di dalam Pembukaan Undang-Undang tersebut, Paragraf ke-2 dinyatakan bahwa "...untuk menjamin keselamatan dan keamanan selama situasi darurat tersebut, Dewan Pemerintah diberikan

kewenangan, sepanjang di bawah pengawasan Parlemen, untuk mengambil langkah-langkah sementara mungkin tidak dapat diterima dalam situasi normal"<sup>39</sup>.

Selanjutnya, Undang-undang Darurat Kanada Tahun 1985 Pasal 3 menyatakan bahwa untuk tujuan dari undang-undang ini, keadaan darurat nasional adalah situasi mendesak dan kritis yang bersifat sementara, dimana secara serius membahayakan kehidupan, kesehatan atau keselamatan warganegara Kanada dan berdasarkan proporsinya atau sifatnya kewenangan provinsi tidak memiliki kapasitas yang cukup untuk menanganinya, atau secara serius mengancam kemampuan Pemerintah Kanada untuk menjaga keutuhan wilayah, kedaulatan dan keamanan Kanada. Hal-hal tersebut di atas belum diatur oleh undang-undang Kanada yang sudah ada sebelumnya<sup>40</sup>. Terdapat beberapa tingkatan berbeda mengenai keadaan darurat yakni, keadaan darurat terhadap kesejahteraan publik, keadaan darurat terhadap ketertiban umum, keadaan darurat internasional dan keadaan darurat perang<sup>41</sup>. Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka terlihat dengan jelas bahwa undang-undang darurat Kanada mengatur tentang situasi mendesak, situasi kritis dan keduanya bersifat sementara.

Afrika Selatan juga memiliki produk legislatif yang mengatur tentang prosedur untuk menetapkan keadaan darurat yang dalam hal ini dilakukan oleh Presiden Afrika Selatan, yaitu Undang-Undang Keadaan Darurat tahun 1997. Dalam Undang-undang tersebut dinyatakan bahwa Presiden dapat menyatakan keadaan darurat hanya apabila "kehidupan bangsa terancam oleh perang, invasi,

37. Pasal 6 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

38. Terjemahan bebas dari Canada Emergencies Act R.S.C., 1985, c. 22 (4th Supp.), Preamble, diakses melalui <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-4.5/page-1.html#h-1> pada tanggal 16 April 2015.

39. Terjemahan bebas dari *Ibid.*, "AND WHEREAS the fulfilment of those obligations in Canada may be seriously threatened by a national emergency and, in order to ensure safety and security during such an emergency, the Governor in Council should be authorized, subject to the supervision of Parliament, to take special temporary measures that may not be appropriate in normal times"

40. Terjemahan bebas dari *Ibid.*, Article 3 For the purposes of this Act, a "national emergency" is an urgent and critical situation of a temporary nature that: (a) seriously endangers the lives, health or safety of Canadians and is of such proportions or nature as to exceed the capacity or authority of a province to deal with it, or; (b) seriously threatens the ability of the Government of Canada to preserve the sovereignty, security and territorial integrity of Canada and that cannot be effectively dealt with under any other law of Canada".

41. Canada Emergencies Act R.S.C.. 1985., c. 22 (4th Supp.) diakses melalui <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-4.5/index.html> pada tanggal 16 April 2015.

pemberontakan umum, kekacauan, bencana alam atau darurat publik lainnya” dan apabila undang-undang yang telah ada dan kekuasaan pemerintah tidak memadai untuk mengembalikan kedamaian dan ketertiban.

Penetapan Presiden tersebut dibuat dengan prosedur proklamasi di Berita Resmi Pemerintah (Government Gazette) dan hanya berlaku sejak dipublikasikan, tidak berlaku surut. Penetapan tersebut hanya dapat berlangsung selama 21 hari kecuali Dewan Nasional memberikan perpanjangan, dimana pada umumnya hanya berlaku paling lama selama 3 (tiga) bulan untuk satu kali penetapan. Mahkamah Tinggi memiliki kekuasaan, sepanjang disetujui oleh Mahkamah Konstitusi, untuk menentukan keabsahan penetapan keadaan darurat tersebut<sup>42</sup>.

India juga memiliki pengaturan yang serupa dengan negara-negara lain tersebut, namun India menjabarkan tentang keadaan darurat tersebut yang dicantumkan dalam The Constitution of India 1949. Berdasarkan Konstitusi India tahun 1949, Presiden dapat menetapkan tiga jenis keadaan darurat<sup>43</sup> dan penetapan tersebut akan terus berlaku hingga Presiden yang menarik kembali:

1. Keadaan Darurat Nasional (Pasal 352): yang dimaksud dengan penetapan keadaan darurat nasional adalah penetapan yang dibuat berdasarkan agresi dari luar negeri atau pemberontakan bersenjata di seluruh daerah India atau salah satu bagian teritorinya.
2. Keadaan Darurat Negara Bagian (Pasal 356): yang dimaksud dengan penetapan keadaan darurat negara bagian apabila terjadi kegagalan mekanisme konstitusional di dalam suatu negara bagian. Hampir semua negara bagian di India pernah mengalami keadaan darurat seperti ini. Penetapan keadaan darurat tersebut sering disebut dengan Peraturan Presiden.

3. Keadaan Darurat Keuangan (Pasal 360): yang dimaksud dengan penetapan keadaan darurat keuangan adalah apabila Presiden menyakini bahwa terdapat suatu kondisi ekonomi dimana stabilitas finansial atau kredit di India terancam. Keadaan darurat tersebut harus disetujui oleh Perlemen dalam jangka waktu dua bulan. Meskipun belum pernah ada Presiden India yang menetapkan keadaan darurat finansial, namun keadaan finansial India sebagaimana dijabarkan di atas pernah terjadi, namun dapat dihindarkan dengan menempatkan aset emas India sebagai jaminan hutang luar negeri, tanpa harus ada penetapan dari Presiden.

## B.6 Hukum Darurat dalam Islam

Darurat dalam pandangan Islam mempunyai dua unsur terikat. Pertama, bahwa darurat adalah kebutuhan perlindungan yang tidak dapat ditolak. Kedua, darurat adalah udzur yang dapat diterima oleh syariat.<sup>44</sup> Darurat merupakan suatu kondisi bahaya yang menimpa seseorang atau masyarakat umum, sehingga dikhawatirkan merusak tatanan sosial sehingga orang tersebut atau pemangku kebijakan diperbolehkan untuk mengerjakan yang dilarang, meninggalkan aturan, atau menunda waktu pelaksanaannya selama tidak keluar dari prinsip-prinsipnya.<sup>45</sup>

Dalam fikih, keadaan darurat dikenal dalam kajian siyasah harbiyyah. Siyasah harbiyyah adalah kewenangan dan peraturan pemerintah dalam kondisi perang atau darurat. Kepala Negara mengatur berbagai masalah yang berkenaan dengan peperangan, seperti kaidah perang, mobilisasi, jaminan keamanan, perlakuan tawanan perang, harta rampasan, dan perdamaian. Pemberlakuan deklarasi darurat dalam hukum tata negara Islam pada tiga kategori, yaitu jihad, hirabah, dan bughat.<sup>46</sup>

42. Iain Currie, Johan de Waal, 2005, *The Bill of Rights Handbook* 5th ed, Cape Town: Juta & Company Ltd, hlm. 798-806.

43. Terjemahan bebas dari Pasal 352, Pasal 356, Pasal 360 Konstitusi India Tahun 1949, diakses melalui [http://india.gov.in/sites/upload\\_files/npi/files/coi\\_part\\_full.pdf](http://india.gov.in/sites/upload_files/npi/files/coi_part_full.pdf) pada tanggal 16 April 2015

44. Muhammad bin Husein Al-Jizâni, *Haqîqah Ad-Dharûrah*, [www.Elibrary.mediu.edu.my/books/MAL07221.pdf](http://www.Elibrary.mediu.edu.my/books/MAL07221.pdf). Diakses pada tanggal 7 April 2017 Pukul 20.12 WIB.

45. Agus Nurhakim. 2020. Konsep Darurat Dalam Hukum Ketatanegaraan Islam. *Al-Mashlahah: Jurnal Hukum Islam dan Pranata Sosial Islam* Volume 8 Nomor 1.

46. Suyuthi Pulungan. 2002. *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. hlm. 41-42.

Sebagai umat Islam yang belajar tentang ajaran Islam, kami juga mengenal beberapa hukum darurat dalam fikih Islam. Makanan yang dalam keadaan normal seperti darah, daging ular, itu diharamkan. Karena diharamkan, maka sebagai seorang muslim, kami tidak boleh memakan daging ular atau meminum darah. Namun dalam keadaan darurat, yakni ketika kondisi tidak terdapat makanan sama sekali dan mengancam keselamatan jiwa, maka memakan daging ular atau meminum darah diperbolehkan dalam kadar seperlunya dan tidak dilakukan secara terus menerus, hanya pada kondisi kedaruratan itu saja.

## **C. Penutup**

### **C.1. Kesimpulan**

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

menjadi undang-undang adalah syarat formal penempatan Perpu menjadi undang-undang.

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

### **C.2 Saran**

Sistem pembentukan Perpu perlu mengalami perubahan yang didasarkan pada makna-makna filosofi kedaruratan. Hal-hal yang darurat bersifat sementara. Maka Perpu semestinya juga bersifat sementara. Syarat formil penetapan Perpu menjadi undang-undang secara paralel menetapkan hal yang bersifat sementara, meski penyempurnaan dapat dilakukan melalui perubahan, pencabutan, atau penggantian undang-undang, namun prinsip kedaruratan yang bersifat sementara dikesampingkan.

Kewenangan Presiden untuk membentuk Perpu dalam keadaan darurat atau genting dan memaksa dapat dikontrol DPR melalui fungsi-fungsi lainnya, tidak perlu dalam bentuk pengajuan pembahasan Perpu ke DPR untuk disetujui atau ditolak dalam masa sidang pertama, melainkan Perpu cukup diberlakukan paling lama sampai sifat keadaan genting dan memaksa itu berakhir. Hal ini akan meningkatkan kualitas kontrol DPR yang lebih luas

pada aspek-aspek kegentingannya disamping materi muatan Perpu tersebut. Apabila materi muatan Perpu dianggap perlu diberlakukan seterusnya, maka pengajuan materi muatan Perpu dilakukan melalui mekanisme pembentukan undang-undang. Disinilah kontrol DPR dapat berperan lebih baik dan optimal. Hal ini juga memberi keleluasaan DPR untuk benar-benar membahas materi muatan yang akan dituangkan dalam undang-undang yang diajukan tersebut. Sementara materi muatan Perpu diberikan sepenuhnya kewenangan kepada Presiden sebagai kepala negara untuk bertindak.

#### **Daftar Pustaka**

##### **Buku**

- Manan, Bagir. 1999. Lembaga Kepresidenan. Yogyakarta: PSH-FH UII dan Gama Media.
- Johan de Waal, Iain Currie. 2005. The Bill of Rights Handbook 5th ed, Cape Town: Juta & Company Ltd.
- Asshiddiqie, Jimly. 1994. Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara. Jakarta: Konstitusi Pers.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia. Jakarta: Konstitusi Pers.
- Pieris, John. 2007. Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden RI. Jakarta: Pelangi Cendekia.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia Dalam Jaringan, kbbi.web.id, diakses 1 Juli 2015
- Indrati S., Maria Farida. 2007. Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya. Yogyakarta: Penerbit Kanisius
- Budiardjo, Meriam. 1996. Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila, Cet. 2. Jakarta: Gramedia.
- Muhammad, Haqiqah Ad-Dharûrah, www.Elibrary.medi.u.edu.my/books/MAL07221.pdf. Diakses pada tanggal 7 April 2017 Pukul 20.12 WIB.
- Soekanto, Soerjono. Sri Mamudji. 2006. Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada.
- Pulungan, Suyuthi. 2002. Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Tutik, Titik Triwulan. 2011. Konstruksi Hukum Tatanegara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, Jakarta: Kencana.

##### **Jurnal**

- Monika Suhayati. 2014. Kontroversi Perpu Pilkada dan Perpu Pemda (Info Singkat Hukum, Volume VI Nomor 20/II/P3DI/Oktober/2014)
- Agus Nurhakim. 2020. Konsep Darurat Dalam Hukum Ketatanegaraan Islam, Al-Mashlahah: Jurnal Hukum Islam dan Pranata Sosial Islam Volume 8 Nomor 1.

##### **Makalah dan Disertasi**

- A. Hamid S. Attamimi. 1993. Bahasa Indonesia Dalam Perundang-undangan”, Makalah dalam Kongres Bahasa Indonesia VI, diselenggarakan oleh Pusat pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, pada tanggal 28 Oktober – 21 November, di Jakarta
- A. Hamid, SA. 1990. Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Disertasi, Jakarta.
- Pan Mohamad Faiz, diakses 3 Januari 2019, Gonjang-Ganjing Perppu tentang Penyeleksian Ulang Hakim Agung, <https://independent.academia.edu/PanMohamadFaiz>

##### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Canada Emergencies Act R.S.C., 1985.
- Konstitusi India Tahun 1949.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

##### **Putusan Pengadilan**

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009.