

**DIMENSI KEGENTINGAN YANG MEMAKSA ATAS HAK PRESIDEN
DALAM PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH
PENGANTI UNDANG-UNDANG
(Studi Komparatif Penetapan Perppu
Masa Kemerdekaan - Pasca Reformasi)**

(Tesis)

Oleh

RIFKA YUDHI



**PROGRAM PASCASARJANA MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2017**

**DIMENSI KEGENTINGAN YANG MEMAKSA ATAS HAK PRESIDEN
DALAM PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH
PENGANTI UNDANG-UNDANG
(Studi Komparatif Penetapan Perppu
Masa Kemerdekaan - Pasca Reformasi)**

Oleh
RIFKA YUDHI

TESIS

**Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar
MAGISTER HUKUM**

Pada

**Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**PROGRAM PASCASARJANA MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2017**

ABSTRAK

DIMENSI KEGENTINGAN YANG MEMAKSA ATAS HAK PRESIDEN DALAM PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGANTI UNDANG-UNDANG (Studi Komparatif Penetapan Perppu Masa Kemerdekaan - Pasca Reformasi)

Oleh
RIFKA YUDHI

Tesis ini membahas tentang dimensi kegentingan yang memaksa dalam penetapan Perppu sejak masa kemerdekaan hingga pasca reformasi pada kurun waktu 1946 – 2016.

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian normatif dengan pendekatan peraturan perundangan dan historis.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam menentukan perbandingan dimensi kegentingan yang memaksa, Perppu dibuat dalam dua kategori. *Pertama*, perppu yang ditetapkan sesudah TAP MPRS RI Nomor XIX/MPRS/1966 hingga Perppu sebelum lahirnya Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 berjumlah 34 Perppu. *Kedua*, Perppu yang ditetapkan sesudah lahirnya Putusan MK berjumlah 5 Perppu. Perppu kategori pertama diuji melalui doktrin ahli hukum tentang unsur kumulatif yang membentuk pengertian keadaan darurat bagi negara yang menimbulkan kegentingan yang memaksa. Perppu kategori kedua diuji melalui indikator obyektif kegentingan yang memaksa dalam Putusan MK. Hasilnya ditemukan terdapat 34 Perppu sebelum Putusan MK yang tidak memenuhi unsur kumulatif kegentingan yang memaksa. Sedangkan 5 Perppu sesudah Putusan MK, semuanya memenuhi indikator obyektif kegentingan yang memaksa.

Saran yang diajukan dalam penelitian ini adalah: (1) terhadap lembaga-lembaga negara dan lembaga studi perundang-undangan yang dimiliki oleh Fakultas Hukum, urgen kiranya untuk mereinventarisir kembali arsip yang menyangkut peraturan perundang-undangan, khususnya Perppu; (2) wewenang MK dalam menguji Perppu harus diatur melalui perubahan UUD 1945 oleh MPR, sehingga memiliki landasan konstitusional yang lebih kuat.

Kata Kunci : Perppu, Kegentingan yang Memaksa.

ABSTRACT

PRESSURE CRITICALITY DIMENTION ABOVE PRESIDENT IS RIGHT IN DECISIONS OF PERPPU (Comparative Study of Perppu Decision Liberty Period – After Reformation)

By
RIFKA YUDHI

The focus of this thesis about pressure criticality dimention in Perppu decision since liberty period until after reformation 1946 - 2016.

This research is a normative research that use law and historical approach.

The results showed in determination about comparative of pressure criticality dimention, Perppu is maked in two categories. *First*, Perppu that decisioned after TAP MPRS RI Number XIX/MPRS/1966 until Perppu before decision of MK Number 138/PUU-VII/2009 the totally are 34 Perppu. *Second*, Perppu that decisioned after MK is decision that totally 5 Perppu. Perppu of first category is tested with the doctrine of expert law about cumulative element that to curve definition of emergency situation for the state that to rise pressure criticality. Perppu of second category are tested with objective indicator of pressure criticality in MK is decision. Resultly to find that 34 Perppu before MK is decision is not to fill cumulative element about pressure criticality. But all of 5 Perppu after MK is decision is to fill objective indicator of pressure criticality.

Suggestions put forward in this research were: (1) for the states institution and institution of law study in the faculty of law, urgent to collect again about archives that relevantion with legislation, especially Perppu; (2) the authority of MK to test Perppu must be regulated with amendment of UUD 1945 by MPR, so to have constitutional base that more power.

Keywords : Perppu and Pressure Criticality

**Judul Tesis : DIMENSI KEAGENTINGAN YANG MEMAKSA
ATAS HAK PRESIDEN DALAM PENETAPAN
PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI
UNDANG-UNDANG
(Studi Komparatif Penetapan Perppu
Masa Kemerdekaan – Pasca Reformasi)**

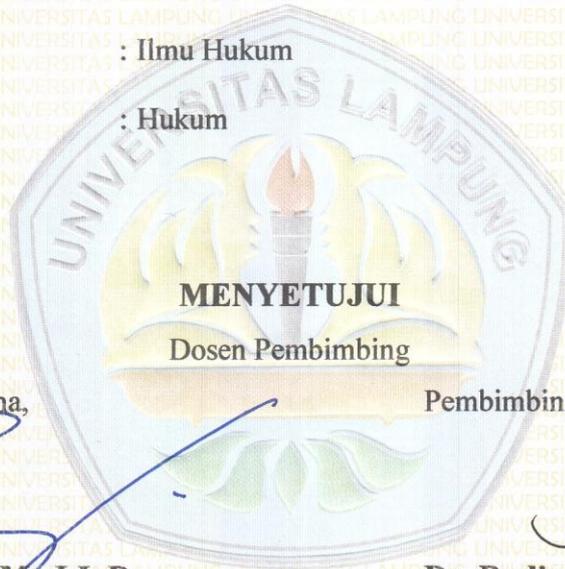
Nama : Rifka Yudhi

Nomor Pokok Mahasiswa : 1322011035

Program Kekhususan : Hukum Kenegaraan

Program Studi : Ilmu Hukum

Fakultas : Hukum



Pembimbing Utama,

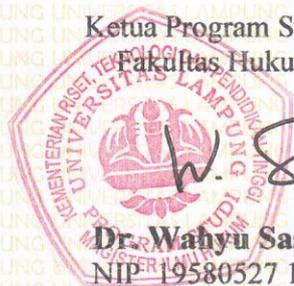
Pembimbing Pendamping,

Rudy, S.H., LL.M., LL.D
NIP 19810104 200312 1 001

Dr. Budiyoño, S.H., M.H.
NIP 19741014 200501 1 002

MENGETAHUI

**Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



Dr. Wahyu Sasongko, S.H., M.Hum.
NIP 19580527 198403 1 001

MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

Ketua Tim Penguji: **Rudy, S.H., LL.M., LL.D**

Sekretaris/Penguji : **Dr. Budiyo, S.H., M.H.**

Penguji Utama : **Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.Hum.**

Anggota : **Dr. Yusnani Hasyim Zum, S.H., M.Hum.**

Anggota : **Prof. Dr. Heryandi, S.H., M.S.**

2. Dekan Fakultas Hukum

Armen Yasir, S.H., M.Hum.

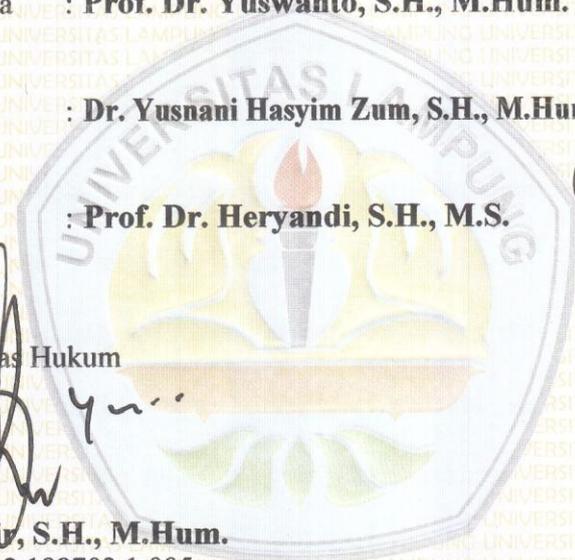
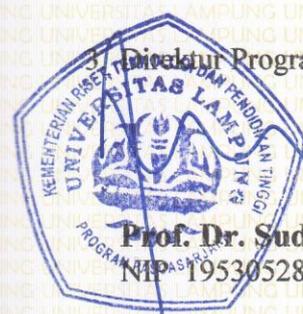
NIP. 19620622 198703 1 005

Direktur Program Pascasarjana

Prof. Dr. Sudjarwo, M.S.

NIP. 195305281981031002

Tanggal Lulus Ujian Tesis : 24 Januari 2017



PERNYATAAN ORISINALITAS

Dengan ini menyatakan bahwa:

1. Karya tulis saya dengan judul **“Dimensi Kegentingan yang Memaksa atas Hak Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Studi Komparatif Penetapan Perppu Masa Kemerdekaan – Pasca Reformasi)”** adalah murni gagasan, rumusan dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Pembimbing.
2. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan judul buku aslinya dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
3. Apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4. Hak intelektual atas karya ilmiah ini diserahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung.

Bandar Lampung, 24 Januari 2017

Yang Membuat Pernyataan,



RIFKA YUDHI
NPM. 1322011035

RIWAYAT HIDUP

Penulis bernama Rifka Yudhi, lahir di Bandar Lampung pada tanggal 2 Juli 1984, merupakan putra pertama dari empat bersaudara, dari pasangan Bapak H. Ahmad Muchlis, S.H dan Ibu Zun Nur'aini.

Pendidikan formal ditempuh penulis mulai dari TK Tunas Muda Persit Teluk Betung Bandar Lampung, SD Negeri 2 Sumur Batu Teluk Betung Bandar Lampung, SLTP Negeri 25 Bandar Lampung, dan SMU Negeri 13 Bandar Lampung. Pada Tahun 2011 penulis menyelesaikan pendidikan S1 pada Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Raden Intan Lampung dengan mengambil Konsentrasi Hukum Tata Negara. Pada Tahun 2013 penulis melanjutkan pendidikan pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung dengan mengambil Program Kekhususan Hukum Kenegaraan.

Penulis sejak lama beraktualisasi di berbagai organisasi dan komunitas, baik di tingkat lokal, regional maupun nasional. Pengalaman berorganisasi yang terpanjang diperoleh di Pelajar Islam Indonesia (PII)—satu-satunya ormas Islam yang pernah menolak Asas Tunggal Pancasila yang diberlakukan oleh pemerintah Orde Baru. Penulis aktif sejak duduk di bangku SMU dari tingkat *grass root* Pengurus Komisariat PII sebagai Ketua Umum, Pengurus Daerah PII Bandar Lampung sebagai Ketua Umum, Pengurus Wilayah PII Lampung sebagai Ketua Umum hingga berkiprah di tingkat nasional pada Departemen Kaderisasi Pengurus Besar PII.

Pada waktu SMU penulis pernah menjadi Ketua OSIS SMU Negeri 13 Bandar Lampung, dan Ketua Umum UKM KSR PMI Unit IAIN Raden Intan Lampung sewaktu menempuh studi S1. Pada Tahun 2014 bersama teman-teman Program Studi Magister Ilmu Hukum angkatan 2013 kelas Reguler A, penulis mendirikan organisasi bernama Hima IKB MH Unila (Himpunan Mahasiswa Ikatan Keluarga Besar Magister Hukum Universitas Lampung) dan terpilih sebagai Ketua Umum secara aklamasi pada Musyawarah I (Satu) IKB MH Unila yang berlangsung di Bandar Lampung pada 29 Juni 2014.

Pada penghujung tahun 2016, penulis mendirikan dan menjadi penggerak komunitas AGEKOM (*Ambitious Generations Community*) Lampung—sebuah komunitas ambisius wadah berkumpulnya remaja dan anak muda Lampung yang tersegmentasi ke dalam lima fokus bidang, yaitu: pertanian, buku, film, bahasa dan kuliner.

Selama menempuh studi S2, penulis juga menyempatkan diri mengikuti berbagai pelatihan di bidang hukum dan pendidikan, di antaranya:

- 1) Pelatihan Metodologi Penelitian Sosio Legal yang diselenggarakan oleh PKKP dan HAM Fakultas Hukum Universitas Lampung, Epistema Institute dan AFHI (Asosiasi Filsafat Hukum Indonesia) di Bandar Lampung pada Tahun 2014.
- 2) Bimbingan Teknis Pendampingan Implementasi Kurikulum 2013 yang diselenggarakan di MAN 2 Bandar Lampung Tahun 2015.

Penulis menaruh minat dan atensi besar pada dunia pendidikan, dibuktikan dengan pengalaman beraktivitas/pekerjaan penulis yang hampir semuanya berada di ranah pendidikan, antara lain:

- 1) Organizer pada For Us Lampung (Event Organizer, Pengembangan SDM/SDA, dan Pengembangan Media);
- 2) Trainer pada Lembaga Pelatihan Orstud, September 2011 s.d Juli 2015;
- 3) Guru Pendidikan Kewarganegaraan dan Sosiologi pada Madrasah Aliyah Masyariqul Anwar Bandar Lampung, sejak 27 Juli 2015 s.d sekarang;
- 4) Tentor Sosiologi dan Program Intensif Persiapan SBMPTN Jurusan IPS / Sosial dan Humaniora pada Lembaga Bimbingan Belajar dan Privat Profesional Bandar Lampung, sejak 1 September 2015 s.d sekarang;
- 5) Asatid (pengajar) pada Pondok Pesantren al Qur'an Masyariqul Anwar Bandar Lampung, sejak 1 Agustus 2016 s.d sekarang.

MOTTO

“Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu bapak dan kaum kerabatmu. jika ia kaya ataupun miskin, Maka Allah lebih tahu kemaslahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. dan jika kamu memutar balikkan (kata-kata) atau enggan menjadi saksi, Maka Sesungguhnya Allah adalah Maha mengetahui segala apa yang kamu kerjakan”

(Q.S An Nisaa' : 135)

”..... dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap suatu kaum mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adil-lah, karena adil itu lebih dekat dengan taqwa, dan bertaqwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan.”

(Q.S : Al-Maidah Ayat 8)

“Seorang terpelajar harus juga berlaku adil sudah sejak dalam pikiran, apalagi dalam perbuatan”

(Pramoedya Ananta Toer dalam Novel Bumi Manusia)

PERSEMBAHAN

Penulis persembahkan Tesis ini kepada :

Kedua Orang Tuaku Tercinta

Ibunda Zun Nur'aini dan Ayahanda H. Ahmad Muchlis, S.H

Atas doa, nasehat, motivasi, perhatian, kesabaran dan kasih sayang yang diberikan kepada ananda dalam menatap berbagai manifes kehidupan yang *congkak*

Adik-adikku tercinta

Mia Apriani dan Yeni Triana

Atas doa dan segenap dukungan yang diberikan selama penulis menempuh studi

Adik bungsuku tercinta: Oka Wijaya

Atas doa dan kritik konstruktif yang diberikan di setiap percabangan jalan hidup.

Ketahuilah, keberhasilan tertundamu di fakultas hukum, juga musibah (misteri) penculikan dan penganiayaan massal terencana yang kau alami hampir dua tahun silam yang akhirnya *deadlock* di tangan penyelidik, tidak perlu membuatmu patah arang dan tak harus juga memaksamu melaksanakan *street justice*.

Semoga Allah Ta'ala membalas perbuatan orang-orang yang mendzolimimu dan memberimu pilihan jalan hidup yang lebih baik untuk bekal masa depan.

Aamiin Yaa Rabbal Alaamiin

Organisasiku

Pelajar Islam Indonesia (PII)

Atas konstruksi berpikir, bersikap dan bertindak sehingga penulis terhindar menjadi mahasiswa “kupu-kupu”, serta membuat penulis konsisten memilih dan berada di jalan yang benar

Almamaterku

Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum

Fakultas Hukum

Universitas Lampung

KATA PENGANTAR

Dalam mozaik kehidupan mahasiswa pascasarjana, masa yang paling menyenangkan sekaligus menguras energi ialah masa penelitian dan penulisan Tesis. Tidak ada lagi kuliah, makalah dan ujian. Namun pada saat yang sama segenap waktu dan pikiran harus dikerahkan untuk meneliti suatu topik yang spesifik dan memformulasikan sebuah pengertian baru, merevisi asumsi yang lama atau membangun kedalaman gagasan mengenai topik itu. Hal itu belum termasuk berbagai kegalauan bersifat manifes dan laten yang mendatangi silih berganti. Dengan mengucap puji dan syukur ke hadirat Allah Ta'ala, sebab hanya dengan kehendak-Nya, penulis dapat menyelesaikan Tesis yang berjudul: **“Dimensi Kegentingan yang Memaksa atas Hak Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang: (Studi Komparatif Penetapan Perppu Masa Kemerdekaan – Pasca Reformasi)”**. Tesis ini disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Proses penyelesaian Tesis ini dapat berjalan lancar berkat bimbingan, dorongan, dan bantuan dari berbagai pihak. Untuk itu, dalam kesempatan ini penulis menghaturkan terima kasih yang setulusnya kepada:

1. Bapak Armen Yasir, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung.
2. Bapak Dr. Wahyu Sasongko, S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung.

3. Bapak Dr. HS. Tisnanta, S.H., M.H., selaku Ketua Sub Program Hukum Kenegaraan yang telah berkenan berbagi pandangan mengenai topik penelitian yang penulis ambil pada tahap pra-penelitian.
4. Bapak Rudy, S.H., LL.M., LL.D., selaku Pembimbing I, atas kesediaannya membimbing, mengarahkan, memberi saran dan kritik konstruktif kepada penulis sejak awal penelitian hingga selesainya penulisan Tesis ini.
5. Bapak Dr. Budiyo, S.H., M.H., selaku Pembimbing II, atas kesediaannya membimbing, memberi saran dan rekomendasi berkenaan dengan penulisan dan alternatif referensi sejak awal penelitian hingga selesainya Tesis ini.
6. Bapak Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.Hum., selaku Penguji Utama atas berbagai pandangan, saran maupun kritik konstruktif yang diberikan dalam perbaikan Tesis ini.
7. Ibu Dr. Yusnani Hasyim Zum, S.H., M.Hum., selaku Penguji atas berbagai pandangan dan saran yang diberikan dalam perbaikan Tesis ini.
8. Bapak Prof. Dr. Heryandi, S.H., M.S., selaku Penguji atas berbagai pandangan dan kritik konstruktif yang diberikan dalam perbaikan Tesis ini.
9. Seluruh dosen Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung yang berkenan berbagi ilmu dan pengetahuan serta pandangan dan gagasan yang sangat berharga kepada penulis. Penulis menyadari masih harus banyak belajar, dan semoga tidak berhenti belajar!
10. Seluruh Staf dan karyawan Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah memberikan bantuan dan informasi yang sifatnya administratif selama penulis menempuh studi

11. Seluruh rekan Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung angkatan 2013 dan 2014 atas kebersamaan selama menempuh studi serta dorongan untuk menyelesaikan Tesis, khususnya sdr. Desi Handayani, S.H., M.H, dan sdr. Ibrahim Fikma Edrisy, S.H., M.H
12. Mbak Siti Khoiriyah, S.H.I., M.H, senior PMII yang seringkali mengingatkan dan memotivasi penulis untuk segera menyelesaikan Tesis ini.
13. Seluruh Staf Perpustakaan Mahkamah Agung Republik Indonesia, Jakarta.
14. Seluruh Staf Pusat Dokumentasi & Referensi Hukum Soediman Kartohadiprojo Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, Jawa Barat.
15. Seluruh Staf Perpustakaan Universitas Indonesia, Depok, Jawa Barat.
16. Teman-teman PB PII, khususnya sdr. Afif Muchrom yang berkenan menemani penulis saat transit di Asrama Menteng Raya 58 Jakarta Pusat dan selama proses pengumpulan data di Jakarta dan Jawa Barat.
17. Buku Hukum Mangkubumi dan Bawor Buku, toko buku hukum *online* yang memudahkan penulis dalam memperoleh akses referensi yang memadai.
18. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Penulis menyadari Tesis ini masih jauh dari kesempurnaan. Hal ini tidak lain disebabkan keterbatasan waktu dan kemampuan yang penulis miliki. Akhirnya, semoga karya ini bukan capaian akhir dari penulis, melainkan titik awal untuk lahirnya karya yang lebih baik di masa yang akan datang. Aamiin.

Bandar Lampung, Januari 2017

Penulis,

Rifka Yudhi

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
ABSTRAK	ii
ABSTRACT	iii
HALAMAN PERSETUJUAN	iv
HALAMAN PENGESAHAN	v
PERNYATAAN ORISINALITAS	vi
RIWAYAT HIDUP	vii
MOTTO	x
PERSEMBAHAN	xi
KATA PENGANTAR	xii
DAFTAR ISI	xv
DAFTAR TABEL	xviii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. LATAR BELAKANG MASALAH	1
B. PERMASALAHAN	9
C. RUANG LINGKUP PENELITIAN.....	9
D. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN.....	9
E. KERANGKA PEMIKIRAN	10
1. Kerangka Konseptual	10
2. Kerangka Teoritik	12
a. Peraturan Perundang-undangan	12
b. Keadaan Darurat	13
c. Kewenangan	16
3. Alur Pikir	19
F. METODE PENELITIAN	20
1. Tipe Penelitian	20
2. Pendekatan Masalah	20
3. Sumber dan Jenis Data	20
4. Prosedur Pengumpulan Data	21

5. Analisis Data	22
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	23
A. KEWENANGAN PRESIDEN	23
1. Kewenangan Eksekutif	24
2. Kewenangan Yudikatif	25
3. Kewenangan Legislasi	25
B. RUANG LINGKUP MASA PEMERINTAHAN	26
C. KEADAAN DARURAT	27
1. Pengertian dan Ruang Lingkup	27
2. Hukum Keadaan Darurat di Indonesia	31
D. PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI	
UNDANG – UNDANG	33
1. Dimensi Kegentingan Yang Memaksa	33
2. Kedudukan Perppu dalam Peraturan Perundang-undangan. .	36
3. Yurisprudensi tentang Perppu dalam Putusan MK	39
a. Standardisasi Kegentingan yang Memaksa dalam	
Penetapan Perppu	39
b. Kewenangan MK dalam Pengujian Perppu	40
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	41
A. PENETAPAN PERPPU MASA KEMERDEKAAN –	
PASCA REFORMASI	41
1. Perppu Presiden Indonesia	41
a. Perppu Presiden Soekarno, Perppu Pejabat Presiden	
Assat Datuk Modo	41
b. Perppu Presiden Soeharto	42
c. Perppu Presiden B.J. Habibie	42
d. Perppu Presiden Gus Dur	42
e. Perppu Presiden Megawati Soekarno Putri	43
f. Perppu Presiden SBY	43
g. Perppu Presiden Jokowi	43
2. Faktor-Faktor yang Memengaruhi Penetapan Perppu	45
a. Faktor Tidak Langsung : Sang Presiden	45

1) Soekarno	47
2) Soeharto	50
3) B.J. Habibie	52
4) Abdurrahman Wahid (Gus Dur)	56
5) Megawati Soekarnoputri	59
6) Susilo Bambang Yudhoyono (SBY)	60
7) Joko Widodo	61
b. Faktor Langsung	63
1) Internal : Situasi dan Kondisi Negara	63
a) Situasi dan Kondisi Masa Kemerdekaan	65
b) Situasi dan Kondisi Masa Orde Lama	68
c) Situasi dan Kondisi Masa Orde Baru	71
d) Situasi dan Kondisi Masa Reformasi	72
e) Situasi dan Kondisi Pasca Reformasi	75
2) Eksternal : Globalisasi	82
a) Transformasi dan Transnasionalisasi Ideologi	87
b) Transplantasi Hukum	91
B. DIMENSI KEGENTINGAN YANG MEMAKSA DALAM	
PENETAPAN PERPPU MASA KEMERDEKAAN –	
PASCA REFORMASI	96
1. Perppu Masa Kemerdekaan – Pasca Reformasi	99
2. Dimensi Kegentingan yang Memaksa	150
a. Kegentingan yang Memaksa sebelum Putusan MK	156
b. Kegentingan yang Memaksa sesudah Putusan MK	178
C. PRAKTIK IMPLEMENTASI PERPPU DI INDONESIA	183
1. Persetujuan Perppu	184
2. Pengujian Perppu	192
BAB IV PENUTUP	195
A. Kesimpulan	195
B. Saran	196
DAFTAR PUSTAKA	197

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Penetapan Perppu Berdasarkan Masa Pemerintahan Presiden	44
Tabel 2. Perppu Presiden Soekarno, Pejabat Presiden Assat Datuk Mudo, dan Pejabat Presiden Juanda	99
Tabel 3. Perppu Presiden Soeharto	131
Tabel 4. Perppu Presiden B.J. Habibie	135
Tabel 5. Perppu Presiden Gus Dur	137
Tabel 6. Perppu Presiden Megawati Soekarnoputri	139
Tabel 7. Perppu Presiden SBY.....	141
Tabel 8. Perppu Presiden Jokowi	149
Tabel 9. Kegentingan yang Memaksa sebelum Putusan MK	157
Tabel 10. Kegentingan yang Memaksa sesudah Putusan MK	179
Tabel 11. Praktik Persetujuan Perppu pada DPR	190

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Sistem norma hukum dalam keadaan normal diberlakukan berdasarkan Undang-Undang Dasar (UUD) dan perangkat peraturan perundang-undangan yang secara resmi diadakan untuk mengatur berbagai aspek yang berkenaan dengan penyelenggaraan kegiatan bernegara pada umumnya. Namun dalam praktiknya, di samping kondisi negara dalam keadaan biasa (*ordinary condition*) atau normal (*normal condition*), terkadang timbul atau terjadi keadaan yang tidak normal. Keadaan yang menimpa suatu negara yang bersifat tidak biasa atau tidak normal itu memerlukan pengaturan yang bersifat tersendiri sehingga fungsi-fungsi negara dapat terus bekerja secara efektif dalam keadaan yang tidak normal itu.¹

Keadaan yang tidak normal itu cukup luas dimensinya mulai dari keadaan perang yang menimbulkan kekacauan pemerintahan dan bahaya besar yang mengancam jiwa, raga, dan harta benda rakyat banyak sampai yang tampak selintas normal-normal saja. Namun untuk melakukan hal-hal tertentu yang bersifat mendesak, tugas-tugas pemerintahan tertentu di daerah tertentu dan dalam bidang-bidang tertentu, terpaksa harus melanggar aturan hukum yang berlaku. Keadaan yang terakhir ini tidak menimbulkan ancaman bahaya sama sekali. Akan tetapi, jika dilakukan, akan timbul pelanggaran hukum.²

¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Rajawali Pers: Jakarta, hlm. 1 – 2.

² *Ibid.*, hlm. 3.

Meskipun peraturan yang harus dilanggar itu dapat saja diubah sebagaimana mestinya, tidak cukup tersedia waktu untuk melakukan perubahan yang dimaksud, sementara pelaksanaan tindakan yang bersangkutan sudah mendesak untuk harus dikerjakan sebaik-baiknya. Keadaan yang demikian itu termasuk juga kategori keadaan tidak biasa yang memerlukan tindakan yang juga tidak biasa.

Sebab jika berbagai perangkat hukum positif yang tersedia tidak sejak awal mengantisipasi berbagai kemungkinan keadaan yang bersifat tidak biasa semacam itu, niscaya hal itu akan memperlemah kemampuan organisasi negara dan pemerintahan untuk bertindak sebagaimana mestinya. Jika keadaan darurat yang tidak biasa itu benar-benar terjadi, dapat timbul dua kemungkinan respon organ negara dan pemerintahan untuk mengatasinya, yaitu organ negara dan pemerintahan itu mengalami “*syndroma disfuncie*” atau tidak berfungsi sebagaimana mestinya, atau penguasa negara menjelma menjadi tiran atau “*dictator by accident*” yang memanfaatkan keadaan darurat yang tidak biasa itu untuk kepentingannya sendiri atau untuk memperkokoh kekuasaannya sendiri.³ Dalam keadaan darurat semacam itu terdapat peranan Presiden dengan segala kewenangan yang melekat padanya yang telah dimuat dalam konstitusi untuk mengatasi keadaan darurat yang terjadi.

Dalam perbandingan konstitusi-konstitusi di berbagai negara, diketahui bahwa terdapat peraturan yang memberi kewenangan kepada organ negara dan pemerintahan dalam hal ini Presiden untuk mengatasi suatu keadaan darurat. Misalnya, Afrika Selatan, Georgia, Korea Selatan, Lithuania, Malawi dan

³ *Ibid.*, hlm. 4.

Venezuela, tetapi peraturan tersebut hanya dapat ditetapkan oleh Presiden pada saat kondisi negara berada dalam keadaan bahaya (*state of emergency*).⁴

Sementara itu, konstitusi Belarus memberikan kewenangan itu kepada Presiden saat kondisi negara berada dalam keadaan perang (*martial law*). Selain itu, terdapat juga konstitusi Brazil, Kyrgistan, dan Peru yang memberikan kewenangan serupa kepada Presiden untuk menetapkan peraturan pada saat kondisi negara dalam keadaan normal, tetapi dengan syarat yang sangat ketat.⁵

Konstitusi Brazil misalnya mengatur apabila Presiden menetapkan *provisional measures*, maka Kongres harus bersidang dalam waktu 5 hari. Apabila Kongres tidak menyetujui, maka *provisional measure* tersebut akan kehilangan daya lakunya dalam waktu 30 hari. Konstitusi Kyrgistan memberikan kewenangan kepada Presiden menetapkan *decrees of president which have the force of law*, hanya apabila Parlemen bubar atau salah satu dari kamar Parlemen bubar. Sementara itu, konstitusi Peru memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan *legislative order, which have effect to the same standart as the law*, dengan catatan kewenangan yang diberikan bukan merupakan kewenangan *Standing Committee*.

Berkenaan dengan hal di atas, kewenangan Presiden di Indonesia telah diatur secara tegas dalam UUD 1945. Perincian kewenangan ini sangat penting guna membatasi Presiden sehingga tidak bertindak sewenang-wenang. Dalam hal kewenangan legislasi, Presiden memiliki sejumlah hak konstitusional yang telah diatur dalam UUD 1945, antara lain: mengajukan Rancangan Undang-Undang

⁴ Lihat Daniel Yusmic. P. Foekh, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) Suatu kajian dari Perspektif Hukum Tata Negara Normal dan Hukum Tata Negara Darurat (Ringkasan Disertasi)*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia: Jakarta, 2011, hlm. iv.

⁵ *Ibid.*

(RUU) kepada DPR; menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang (UU) dan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu).

Dalam hal pengajuan RUU, hal ini berkenaan dengan terdapatnya mekanisme persetujuan bersama yang menurut ketentuan UUD 1945 dinyatakan bahwa setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.⁶

Berbeda halnya dengan pengajuan RUU, dalam hal penetapan Perppu tidak terdapat mekanisme persetujuan bersama, karena merupakan hak konstitusional Presiden sendiri yang dalam ketentuan UUD 1945 dinyatakan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden berhak menetapkan Perppu yang harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan berikut. Namun apabila Perppu ditolak, maka Perppu harus dicabut.⁷ Oleh karena itu, terdapatnya kegentingan yang memaksa merupakan landasan bagi setiap Presiden dalam menetapkan Perppu.

Sejak lengsernya Presiden Soeharto dari kursi kekuasaan, Indonesia telah dipimpin oleh empat orang Presiden, antara lain: B.J. Habibie (21 Mei 1998 – 19 Oktober 1999), Abdurrahman Wahid/Gus Dur (20 Oktober 1999 – 23 Juli 2001), Megawati Soekarnoputri (23 Juli 2001 – 19 Oktober 2004), dan Susilo Bambang Yudhoyono/SBY (20 Oktober 2004 – 19 Oktober 2009, dan 20 Oktober 2014 – 19 Oktober 2014).⁸ Terhitung mulai 20 Oktober 2014, Presiden Indonesia ke-7 ialah

⁶ Lihat Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945.

⁷ Lihat Pasal 22 Ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945.

⁸ A.E Priyono dan Usman Hamid (Ed), *Merancang Arah Baru Demokrasi: Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2014, hlm 3.

Joko Widodo yang populer disapa Jokowi. Maka itu, sejak masa kemerdekaan hingga pasca reformasi, Indonesia telah dipimpin oleh 7 (tujuh) orang Presiden.

Sejalan terhadap hal di atas, Perppu yang ditetapkan pada setiap periode pemerintahan tujuh Presiden tersebut tidak selalu seragam dari segi kuantitas, kausalitas maupun kompleksitas permasalahannya. Perppu pertama kali ditetapkan oleh Presiden Soekarno pada tahun 1946. Sejak masa kemerdekaan hingga pasca reformasi, yaitu antara tahun 1946 hingga 2016, Perppu yang telah ditetapkan berjumlah 212 Perppu. Presiden Soekarno menetapkan 143 Perppu. Pejabat Presiden Assat Datuk Mudo menetapkan 6 Perppu. Pejabat Presiden Juanda menetapkan 24 Perppu. Presiden Soeharto menetapkan 8 Perppu. Presiden B.J. Habibie menetapkan 3 Perppu. Presiden Gus Dur menetapkan 3 Perppu. Presiden Megawati Soekarnoputri menetapkan 4 Perppu. Presiden SBY menetapkan 19 Perppu. Presiden Jokowi menetapkan 2 Perppu.⁹

Dari semua Perppu yang ditetapkan, tidak semuanya disetujui DPR. Berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (3) UUD 1945, apabila suatu Perppu tidak mendapat persetujuan DPR, maka Perppu itu harus dicabut. Misalnya, dari 19 (sembilan belas) Perppu yang ditetapkan oleh Presiden SBY, terdapat 2 (dua) Perppu yang tidak mendapat persetujuan DPR, yaitu Perppu Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaringan Pengaman Sistem Keuangan¹⁰ dan Perppu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan UU Nomor 30 Tahun 2002 Tentang KPK.¹¹

⁹ Lihat www.peraturan.go.id/perpu.html (website resmi Direktorat Jenderal Perundang-Undangan Kementerian Hukum & HAM RI), diakses Senin, 9 Maret 2015 pukul 16.00

¹⁰ Perppu Nomor 4 Tahun 2008 sempat menjadi polemik yang disebabkan tidak adanya ketegasan dari DPR apakah Perppu itu disetujui atau ditolak.

¹¹ Lihat Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2010 Tentang Pencabutan Perppu Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Disetujui atau ditolaknya suatu Perppu, memang tidak terlepas dari adanya konstelasi politik yang terjadi di DPR. Namun, dengan ditetapkannya Perppu yang menurut UUD 1945 harus dilandasi oleh hal ihwal kegentingan yang memaksa, tentu memiliki sudut subyektivitas tertentu. Misalnya, Perppu Nomor 22 Tahun 1959 Tentang Pengubahan Nama “Medali Sewindu Angkatan Perang Republik Indonesia” Menjadi “Bintang Sewindu Angkatan Perang Republik Indonesia”. Perppu ini berkenaan dengan tanda kehormatan yang syarat-syarat penerimaannya menitikberatkan kepada tanggal 5 Oktober 1945, sehingga karena itu merupakan tanda kehormatan yang mempunyai sifat perjuangan kemerdekaan yang perlu mendapat penghargaan yang tinggi di atas Satyalancana lainnya.¹² Perppu tersebut, tidak hanya sulit ditemukan bagaimana alasan kegentingan yang memaksa yang terkandung di dalamnya, melainkan juga memiliki subjektivitas tersendiri.

Meskipun merupakan subjektivitas Presiden, namun dengan mencermati 212 Perppu yang telah ditetapkan oleh 7 (tujuh) Presiden termasuk 2 (dua) Pejabat Presiden Indonesia sejak tahun 1946 hingga 2016, maka timbul pertanyaan yang antara lain: (1) apakah Perppu yang ditetapkan dalam kurun waktu tersebut selalu dilandasi oleh pertimbangan kegentingan yang memaksa sebagaimana telah ditegaskan oleh Pasal 22 ayat (1) UUD 1945?; (2) apakah dalam semua Perppu itu terdapat diantaranya Perppu tertentu yang patut diduga mengindikasikan adanya *abuse of power* (penyalahgunaan kekuasaan) ?

Sejalan dengan hal di atas, walaupun belakangan muncul yurisprudensi yang memuat parameter obyektif kegentingan yang memaksa melalui Putusan

¹² Lihat pertimbangan Menimbang dalam PERPU Nomor 22 Tahun 1959.

Mahkamah Konstitusi (MK)¹³, namun bukankah sebagian besar Perppu ditetapkan sebelum adanya paramater obyektif tersebut. Dengan perkataan lain, subjektivitas Presiden yang terdapat dalam 207 Perppu yang telah ditetapkan sebelum lahirnya indikator obyektif tersebut, sangat mungkin terkandung muatan otoritarianisme yang merupakan bentuk laten dari penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh Presiden. Berdasarkan atas realitas itulah yang kemudian menggugah ketertarikan penulis dalam mengambil topik penelitian Tesis mengenai Perppu dengan judul **“Dimensi Kegentingan yang Memaksa atas Hak Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang: Studi Komparatif Penetapan Perppu Masa Kemerdekaan – Pasca Reformasi”**.

Berkenaan dengan judul di atas, kegentingan yang memaksa yang melandasi ditetapkannya Perppu sejak masa kemerdekaan hingga pasca reformasi memiliki dimensi yang heterogen pada setiap masa pemerintahan. Kegentingan yang memaksa dibalik ditetapkannya Perppu pada masa otoritarian (Orde Lama dan Orde Baru) pada pemerintahan Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto, tentu berbeda dimensinya dengan Perppu yang ditetapkan di era keterbukaan pada masa Reformasi hingga Pasca Reformasi pada pemerintahan Presiden B.J. Habibie hingga Presiden Jokowi.

¹³ Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 138/PUU-VII/2009 tanggal 8 Februari 2010 perihal Pengujian PERPU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang dalam ketentuan Putusannya menetapkan 3 (tiga) syarat adanya kegentingan yang memaksa, antara lain sebagai berikut:

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 suatu penetapan Perppu oleh Presiden, sejatinya tidak terlepas dari terdapatnya dimensi yang membingkai, melingkupi dan mengiringi kepentingan yang memaksa dan berkelindan terhadap situasi dan kondisi negara di setiap zaman, yang pada gilirannya memberi pengaruh yang signifikan kepada masing-masing Presiden dalam memutuskan penetapan Perppu.

Selanjutnya, berkenaan dengan orisinalitas, sebelumnya telah terdapat beberapa penelitian mengenai Perppu, antara lain: *Pertama*, Disertasi dari Daniel Yusmic P. Foekh tentang “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Suatu Kajian Dari Perspektif Hukum Tata Negara Normal dan Hukum Tata Negara Darurat” tahun 2011; *Kedua*, Tesis dari I Gede Pantja Astawa, yang membandingkan Perppu dengan Undang-Undang Darurat dalam Konstitusi RIS Tahun 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS 1950); *Ketiga*, Disertasi dari Maria Farida Indrati Suprpto yang difokuskan pada materi muatan dan kedudukan Perppu; *Keempat*, Tesis dari Lambock V Nahattand “Peranan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) dalam Penyelesaian Masalah Yang Sangat Mendesak”;¹⁴ *Kelima*, Tesis dari Sumali “Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Di Dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 dan Problema Implementasinya.”¹⁵

Dari kelima penelitian yang berkenaan dengan Perppu tersebut, tidak terdapat satu pun penelitian yang berfokus dalam menelaah perbandingan kepentingan yang memaksa dalam penetapan Perppu sejak masa kemerdekaan hingga pasca reformasi antara tahun 1946-2016.

¹⁴ Daniel Yusmic P. Foekh, *op.cit.*, hlm. 11.

¹⁵ Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perppu)*, UMM Press: Malang, 2002, hlm. v.

B. PERMASALAHAN

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, permasalahan yang terumuskan dalam penelitian ini yaitu: bagaimana dimensi kegentingan yang memaksa dalam penetapan Perppu masa kemerdekaan hingga pasca reformasi?

C. RUANG LINGKUP PENELITIAN

Ruang lingkup penelitian ini berfokus dalam menelaah perbandingan dimensi kegentingan yang memaksa dalam Perppu yang ditetapkan oleh tujuh Presiden dan dua Pejabat Presiden Indonesia sejak masa kemerdekaan hingga pasca reformasi.

D. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN

Tujuan dalam penelitian ini adalah untuk memahami, memetakan dan membuat kategori tentang dimensi kegentingan yang memaksa dalam penetapan Perppu sejak masa kemerdekaan hingga pasca reformasi.

Kegunaan teoritis dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat terhadap kajian hukum tata negara pada umumnya, khususnya berkenaan dengan kajian peraturan perundang-undangan. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan menambah referensi tentang bagaimana perbandingan dimensi kegentingan yang memaksa dalam penetapan Perppu sejak tahun 1946 hingga 2016.

Kegunaan praktis dari penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai masukan, referensi dan kontemplasi bagi para pihak yang memiliki kewenangan terhadap Perppu, yaitu: eksekutif dalam hal penetapan Perppu, legislatif dalam hal persetujuan Perppu, dan yudikatif dalam hal pengujian materi Perppu.

E. KERANGKA PEMIKIRAN

1. Kerangka Konseptual

Pasal 22 ayat (1), (2) dan (3) UUD 1945 menyatakan:

“Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang; Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut; Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut”.¹⁶

Maria Farida Indrati memandang dalam Penjelasan Pasal 22 UUD 1945 dikatakan bahwa pasal tersebut mengenai *noodverordeningsrecht* atau hak Presiden untuk mengatur dalam kegentingan memaksa. Pengertian “*hal ihwal kegentingan memaksa*” tidak selalu ada hubungannya dengan keadaan bahaya, tetapi cukup kiranya apabila menurut keyakinan Presiden terdapat keadaan yang mendesak, dan keadaan itu perlu segera diatur dengan peraturan yang mempunyai derajat UU. Pengaturan terhadap keadaan tersebut tidak dapat ditangguhkan sampai adanya sidang DPR yang akan membicarakan pengaturan tersebut.¹⁷

Jimly Asshiddiqie menyatakan, dasar hukum dari penetapan Perppu ialah keadaan darurat yang memaksa, karena keadaan bahaya atau karena sebab lain yang sungguh-sungguh memaksa. Selain itu dapat saja terjadi karena alasan yang mendesak, seperti memelihara keselamatan negara dari ancaman-ancaman yang tidak boleh dibiarkan berlarut, sementara proses legislasi oleh DPR tidak dapat dilaksanakan, maka Presiden atas dasar keyakinannya dapat menetapkan peraturan tentang materi yang seharusnya dimuat dalam UU itu dalam bentuk Perppu.¹⁸

¹⁶ Tim Redaksi Pustaka Pergaulan, *UUD 1945: Naskah Asli & Perubahannya*, Jakarta: Penerbit Pustaka Pergaulan, 2005, hlm. 46

¹⁷ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007, hlm. 192.

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm. 272 – 273.

Namun demikian, oleh karena dalam setiap penetapan Perppu tidak terlepas dari hadirnya subyektivitas Presiden, maka selain berpedoman pada peraturan perundangan-undangan dan doktrin para pakar hukum, dalam menakar kegentingan yang memaksa juga berpedoman pada yurisprudensi. Salah satu yurisprudensi yang dimaksud adalah Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 138/PUU-VII/2009¹⁹ tanggal 8 Februari 2010 perihal Pengujian Perppu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pembarantasan Tindak Pidana Korupsi, yang diantaranya menetapkan 3 (tiga) syarat adanya kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, antara lain:

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.

Selain itu, dalam Putusan tersebut dinyatakan pula bahwa MK berwenang dalam menguji Perppu terhadap UUD 1945 sebelum dan sesudah adanya penolakan atau persetujuan oleh DPR. Berwenangnya MK dalam menguji Perppu dilandasi oleh pemikiran bahwa Perppu melahirkan norma hukum baru 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,

¹⁹ Achmad Edi Subiyanto (Penyunting), *Yurisprudensi Hukum Acara Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Malang: Setara Press, 2014, hlm. 141

norma hukum tersebut adalah sah dan berlaku seperti UU. Oleh karena dapat menimbulkan norma hukum yang kekuatan mengikatnya sama dengan UU, maka terhadap norma yang terdapat dalam Perppu tersebut mahkamah dapat menguji apakah bertentangan secara materiil dengan UUD 1945.²⁰

Meskipun Perppu merupakan subjektivitas Presiden, tidak serta merta dalam setiap Perppu yang ditetapkan sejak masa kemerdekaan hingga pasca reformasi itu memenuhi standardisasi kegentingan yang memaksa, bahkan tidak menutup kemungkinan diantara Perppu yang telah ditetapkan itu terkandung didalamnya unsur penyalahgunaan kekuasaan.

Namun demikian, Putusan MK itu baru lahir pada 8 Februari 2010. Sebelum putusan tersebut belum terdapat parameter kegentingan yang memaksa yang obyektif. Sehingga dari setiap Perppu yang telah ditetapkan oleh masing-masing Presiden sebelum Putusan MK, mempunyai probabilitas penyalahgunaan kekuasaan yang relatif lebih besar jika dibandingkan dengan Perppu yang ditetapkan setelah adanya Putusan MK tersebut.

2. Kerangka Teoritik

Dalam penelitian ini digunakan beberapa pendekatan teori yang relevan sebagai pisau analisis dalam menjawab rumusan masalah, yaitu: Teori Peraturan Perundang-Undangan, Teori Keadaan Darurat, dan Teori Kewenangan.

a. Peraturan Perundang-Undangan

Menurut Jimly Asshiddiqie, peraturan perundang-undangan ialah peraturan tertulis yang berisi norma-norma hukum yang mengikat untuk umum,

²⁰ *Ibid.*, hlm. 142.

baik yang ditetapkan oleh legislator maupun oleh regulator atau lembaga-lembaga pelaksana undang-undang yang mendapatkan kewenangan delegasi dari undang-undang untuk menetapkan peraturan tertentu menurut peraturan yang berlaku.²¹

Penggunaan teori perundang-undangan digunakan berdasarkan pemahaman bahwa Perppu merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang dalam hal ini berpedoman pada UU Nomor 12 tahun 2011 yang merupakan penyempurnaan terhadap UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pengertian peraturan perundang-undangan dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 berikut:

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Pengertian Perppu dimuat dalam Pasal 1 ayat (4) sebagai berikut:

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Sedangkan kedudukan Perppu dalam peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 ayat (1) mengenai jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan:

1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 2) Ketetapan Majelis Permusyawarah Rakyat; 3) Undang-Undang/PERPU; 4) Peraturan Pemerintah; 5) Peraturan Presiden; 6) Peraturan Daerah Provinsi; dan 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

b. Keadaan Darurat

Pengertian “darurat” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), antara lain: 1) Keadaan sukar (sulit) yang tidak tersangka-sangka (dalam bahaya,

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006 Cet-1, hlm. 202.

kelaparan dan sebagainya) yang memerlukan penanggulangan segera; 2) Keadaan terpaksa; dan 3) Keadaan sementara.²² Kata “darurat” berasal dari kata dalam bahasa Arab, yaitu “*al dhaaruurah*” yang artinya hajat yang harus segera dilaksanakan dan darurat.²³ Sedangkan dalam kosakata bahasa Inggris, arti kata “darurat” ialah *emergency*.

Berkenaan dengan ketentuan hukum keadaan darurat diatur dalam pasal 12 UUD 1945 yang menyatakan: “Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan Undang-Undang.”

UU yang merupakan penjabaran ketentuan Pasal 12 UUD 1945 yang masih berlaku sampai sekarang adalah UU Prp Nomor 23 Tahun 1959. Di dalamnya diatur berbagai hak berkenaan dengan pemberlakuan dan pengakhiran serta tentang syarat-syarat dan akibat hukum pemberlakuan keadaan bahaya itu. Jika sebelumnya keadaan bahaya dibedakan antara keadaan darurat (*staat van beleg*) dan keadaan perang (*staat van oorlog*), dalam UU yang terakhir ini, keadaan bahaya itu dibedakan menurut tingkatannya antara keadaan darurat perang; keadaan darurat militer; dan keadaan darurat sipil. Perkataan keadaan darurat dianggap identik atau merupakan sinonim saja dari perkataan keadaan bahaya.²⁴

Sejalan terhadap uraian-uraian di atas, Vernon Bogdanor dalam Jimly Asshiddiqie mengemukakan pandangan yang sedikit berbeda. Menurutnya, keadaan darurat dibedakan antara (i) “*state of war*” atau “*state of defence*”, (ii) “*state of tension*”, dan (iii) keadaan bahaya yang disebut “*innere notstand*”. Di

²² *kbbi.web.id/darurat*, diakses Rabu 11 Maret 2016 pukul 00.01 WIB.

²³ Mahmud Yunus, *Kamus Arab – Indonesia*, Jakarta: Penerbit Hidakarya Agung, 1989, hlm. 227.

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat, op.cit.*, hlm. 213.

Indonesia, dalam undang-undang pengertian keadaan darurat itu dibedakan antara (i) keadaan darurat perang, (ii) darurat militer, (iii) darurat sipil. Ketiga istilah ini jelas berbeda pengertiannya dari “*state of war/defence*”, “*state of tension*”, dan “*inner notstand*” tersebut di atas. Sebab, keadaan darurat perang dan darurat militer itu sama-sama berkaitan dengan kondisi “*state of war*” atau “*state of defence*”.²⁵

Kondisi darurat sipil, seperti timbulnya ketegangan sosial, bencana alam, atau yang sejenisnya dapat dimasukkan ke dalam kategori “*state of tension*” atau kondisi tegang. Namun, khusus yang berkenaan dengan kondisi yang disebut “*innere notstand*” sama sekali tidak terkait dengan kondisi darurat sipil atau apalagi darurat militer. Keadaan darurat yang bersifat internal (*innere notstand*) itu dapat timbul berdasarkan penilaian subjektif presiden sendiri sebagai pemegang tugas-tugas kepala pemerintahan tertinggi atas keadaan negara dan pemerintahan yang dipimpinnya. Jika timbul keadaan yang demikian genting dan memaksa, baik karena faktor yang bersifat eksternal ataupun karena faktor-faktor yang bersifat internal pemerintahan, yang hanya dapat diatasi dengan menetapkan suatu kebijakan yang berbeda dari apa yang diatur dalam undang-undang, maka untuk mengatasi keadaan itu, Presiden diberi kewenangan berdasarkan ketentuan Pasal 22 Ayat (1) untuk menetapkan Perppu sebagaimana mestinya.²⁶

Ditambahkan oleh Jimly Asshiddiqie, jika dicermati terdapat 3 (tiga) unsur penting yang secara bersama-sama (kumulatif) yang membentuk pengertian keadaan darurat bagi negara (*state of emergency*) yang menimbulkan kegentingan yang memaksa, yaitu: *pertama*, unsur adanya ancaman yang membahayakan

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010, hlm. 84.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 84 – 85.

(*dangerous threat*); *kedua*, unsur adanya kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*), dan *ketiga*, unsur adanya keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia.²⁷

Konsep keadaan darurat yang dikemukakan oleh Vernon Bogdanor yang juga berkaitan terhadap tiga unsur penting kumulatif yang membentuk pengertian keadaan darurat sebagaimana dikemukakan Jimly Asshiddiqie tersebut, memiliki relevansi terhadap dialektika historis yang membingkai 71 tahun perjalanan Indonesia sejak masa kemerdekaan hingga pasca reformasi (1945 – 2016), yang mana sebelum masa kemerdekaan bahkan hingga masa sekarang ini, senantiasa diselimuti beragam persoalan yang multidimensional di segala bidang kehidupan.

c. Kewenangan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata “kewenangan” berasal dari kata dasar “wenang” dan memiliki beberapa padanan kata, yaitu “berwenang”, “wewenang”, “kewenangan”, “sewenang-wenang, dan “kesewenang-wenangan.”²⁸

Berwenang memiliki arti mempunyai (mendapat) hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. *Wewenang* memiliki beberapa arti, yaitu: (1) hak dan kekuasaan untuk bertindak; kewenangan; (2) kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain; (3) fungsi yang boleh tidak dilaksanakan. *Kewenangan* memiliki arti, yaitu: (1) hal berwenang; dan (2) hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. *Sewenang-wenang* memiliki arti: (1) dengan tidak mengindahkan hak orang lain; dengan

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat, op.cit.*, hlm. 207.

²⁸ [kbbi.web.id/wenang.](http://kbbi.web.id/wenang), diakses Rabu 11 Maret 2016 pukul 21.51 WIB.

semau-maunya; (2) dengan kuasa sendiri; semaunya. *Kesewenang-wenangan* memiliki arti: perbuatan sewenang-wenang; kelaliman dan sebagainya.

Sejalan terhadap penjelasan di atas, sistem presidensial yang diterapkan di Indonesia sejak lebih dari satu dasawarsa lalu, tidak hanya meletakkan Presiden sebagai pusat kekuasaan eksekutif, tetapi juga pusat kekuasaan negara. Artinya, presiden tidak hanya sebagai kepala pemerintahan (*chief executive*), tetapi juga sebagai kepala negara (*chief of state*). Itulah sebabnya rentang kekuasaan presiden tidak hanya menyentuh wilayah kekuasaan eksekutif, tetapi juga merambah pada kewenangan legislasi serta kewenangan di bidang yudikatif.²⁹

Menurut C.F Strong³⁰, secara umum kekuasaan Presiden dalam negara konstitusional biasa di masa sekarang dapat diringkas sebagai berikut:

1. Kekuasaan diplomatik, yaitu berkaitan dengan pelaksanaan hubungan luar negeri.
2. Kekuasaan administratif, yaitu berkaitan dengan pelaksanaan UU dan administrasi negara.
3. Kekuasaan militer, yaitu berkaitan dengan organisasi angkatan bersenjata dan pelaksanaan perang.
4. Kekuasaan yudikatif, yaitu menyangkut pemberian pengampunan, penangguhan hukuman, dan sebagainya terhadap pelaku kriminal.
5. Kekuasaan legislatif, yaitu berkaitan dengan penyusunan RUU dan mengatur proses pengesahannya menjadi UU.

²⁹ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Perlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010, hlm. 38.

³⁰ Green Mind Community, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Total Media, 2009, Cet-1, hlm. 227.

Wewenang Presiden dan Wakil Presiden biasanya dirinci dalam konstitusi negara. Pengaturan wewenang itu sangat penting agar Presiden tidak menggunakan otoritas kekuasaan politiknya secara sewenang-wenang. Misi utamanya adalah mengatasi dan mengatur kekuasaan Presiden sebagai kepala pemerintahan agar tidak menjadi diktator, seperti yang dikatakan Lord Acton tentang hukum besinya: *Power tend to corrupt and absolute power absolutely.*³¹

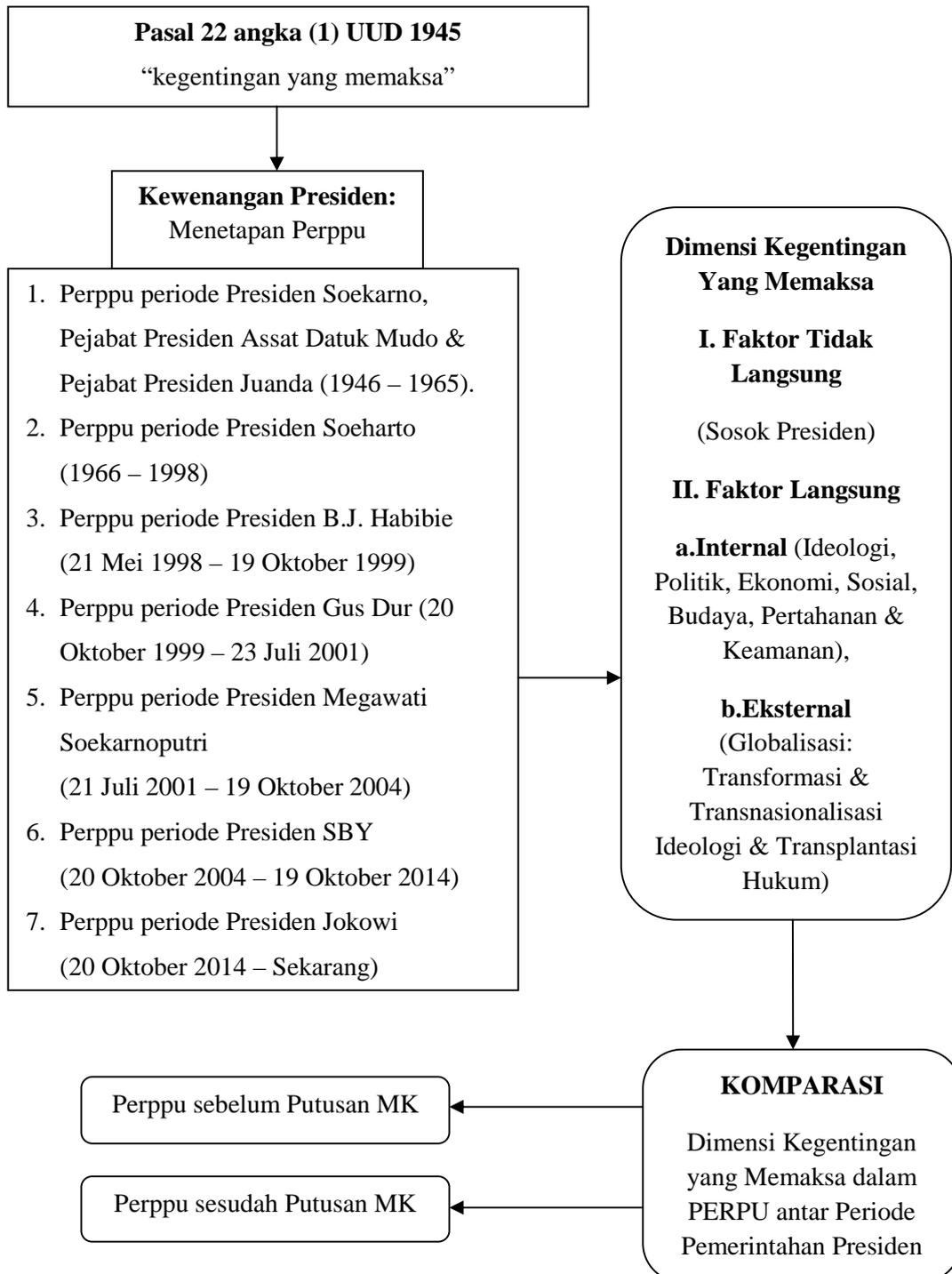
Dalam sistem presidensial yang dianut berdasarkan UUD 1945, Presiden sebagai kepala negara (*head of state*) sekaligus sebagai kepala pemerintahan (*head of government*). Dalam kedudukannya yang demikian, Presiden memiliki kewenangan sebagai *'the sovereign executive'* untuk menjalankan *'independent power'* dan *'inherent power'* yang dimilikinya. Maka itu, Presiden yang merupakan pemegang kekuasaan asli (*inherent power*), baik yang berhubungan dengan keadaan darurat maupun keadaan normal. Serta apa saja dapat dilakukan oleh Presiden asalkan tidak dilarang atau tidak ditentukan lain oleh UUD 1945.³²

³¹ Hanta Yudha AR, *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010, hlm. 23.

³² Green Mind Community, *op.cit.*, hlm. 228.

3. Alur Pikir

Berdasar uraian sebelumnya, maka alur pikir dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :



F. METODE PENELITIAN

1. Tipe Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Namun karena penelitian ini merupakan penelitian dasar, maka penelitian ini tidak dimaksudkan agar hasil penelitiannya dapat langsung dimanfaatkan dan diterapkan. Sehingga selain menginventarisasi Perppu dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, penelitian ini terbatas pada menganalisis apa di balik isi Perppu dan mengkomparasikan kegentingan yang memaksa dalam penetapan Perppu sejak masa kemerdekaan hingga pasca reformasi.

2. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam ialah pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan historis. Dengan demikian, dalam konteks penelitian ini, pendekatan peraturan perundang-undangan dijadikan sebagai instrumen pokok selain materi peraturan perundang-undangan yang relevan, yang selanjutnya diidentifikasi dan dianalisis secara historis untuk mengetahui dan memahami secara lebih seksama tentang bagaimana dimensi kegentingan yang memaksa dalam penetapan Perppu sejak masa pemerintahan Presiden Soekarno hingga Presiden Jokowi.

3. Sumber dan Jenis Data

Data dalam penelitian ini meliputi Bahan Hukum Primer, Bahan Hukum Sekunder dan Bahan non-Hukum.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer dalam penelitian ini yaitu: UUD 1945 sebelum dan sesudah perubahan, Ketetapan MPRS-RI/RI, UU, Perppu, PP, maupun berbagai bentuk peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini adalah dokumen yang memberikan informasi yang relevan terhadap persoalan seputar Perppu yang meliputi:

- 1) Buku-buku literatur
- 2) Disertasi, Jurnal, dan Kamus Hukum
- 3) Makalah, dan artikel/tulisan media massa

c. Bahan Non-Hukum

Dalam penelitian ini bahan non hukum yang digunakan adalah buku, laporan penelitian dan jurnal non hukum dan kamus yang mengandung nilai-nilai historis dan relevan terhadap permasalahan yang diteliti.

4. Prosedur Pengumpulan data

Secara umum, pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui beberapa tahapan, antara lain identifikasi, sistematisasi, dan penyusunan data.

Pengumpulan data dilakukan terutama melalui pembacaan literatur-literatur hukum dan non hukum serta dari surat kabar, terutama dari koleksi yang dimiliki oleh Ruang Baca Magister Hukum Unila, Perpustakaan Mahkamah

Agung RI, Pusat Dokumentasi & Referensi Hukum Soediman Kartohadiprojo
Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Perpustakaan Universitas Indonesia.

5. Analisis Data

Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan tiga pendekatan, yaitu deskriptif, kritik dan dekonstruksi.

Analisis data dimulai dengan mendeskripsikan penetapan Perppu sejak pertama kali ditetapkan pada tahun 1946 hingga tahun 2016 yang dirinci dalam bentuk tabulasi.

Perppu yang telah terdeskripsikan itu kemudian dikritisi dengan mengurai dan menganalisis perbandingan dimensi kegentingan yang memaksa dalam Perppu antar periode pemerintahan 7 (tujuh) Presiden Indonesia.

Selanjutnya dilakukan dekonstruksi dengan memetakan dan membuat kategori standarisasi kegentingan yang memaksa, yaitu melalui doktrin ahli hukum tentang unsur kumulatif keadaan darurat yang membentuk pengertian kegentingan yang memaksa dan Putusan MK tentang indikator obyektif kegentingan yang memaksa.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kewenangan Presiden

Romi Librayanto mengidentifikasi kewenangan Presiden sebagai berikut:³³

- a. Memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD 1945 (Pasal 4 ayat (1))
- b. Mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR (Pasal 5 ayat (1))
- c. Menetapkan PP untuk menjalankan UU (Pasal 5 ayat (2))
- d. Mengusulkan dua calon Wakil Presiden kepada MPR, dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden (Pasal 8 ayat (2))
- e. Memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara (Pasal 10)
- f. Menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan DPR (Pasal 11 ayat (1))
- g. Membuat perjanjian internasional tertentu dengan persetujuan DPR
- h. Menyatakan keadaan bahaya (Pasal 12)
- i. Mengangkat duta dan menerima penempatan duta negara lain, memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 13 ayat (2) dan (3) serta Pasal 14 ayat (2))
- j. Mengangkat konsul (Pasal 13 ayat (1))
- k. Memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan MA (Pasal 14 ayat (1))
- l. Memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan (Pasal 15)
- m. Membentuk suatu dewan pertimbangan (Pasal 16)
- n. Mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri (Pasal 17 ayat (2))

³³ Romi Librayanto, *Trias Politica dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, PuKap-Indonesia: Makassar, 2008, hlm. 68 – 71.

- o. Membahas dan menyetujui bersama DPR setiap rancangan undang-undang (Pasal 20 ayat (2))
- p. Mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama DPR untuk menjadi UU (Pasal 20 ayat (4))
- q. Menetapkan Perppu (Pasal 22 ayat (1))
- r. Mengajukan RUU APBN (Pasal 23 ayat 2)
- s. Meresmikan anggota BPK (Pasal 23F ayat (1))
- t. Menetapkan calon hakim agung sebagai hakim agung (Pasal 24A ayat (3))
- u. Mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial dengan persetujuan DPR (Pasal 24B ayat (2))
- v. Mengajukan tiga orang calon hakim konstitusi (Pasal 24C ayat (3))
- w. Menetapkan Sembilan orang hakim konstitusi (Pasal 24C ayat (3))

Dari kewenangan-kewenangan Presiden tersebut, terklasifikasi ke dalam kewenangan eksekutif, kewenangan legislatif dan kewenangan yudikatif.

1. Kewenangan Eksekutif

Kewenangan Presiden di bidang eksekutif, dibagi dua jenis yaitu selaku kepala negara dan kepala pemerintahan. Tugas dan tanggung jawab sebagai kepala negara meliputi hal-hal yang bersifat seremonial dan protokoler kenegaraan yang mirip dengan kewenangan kaisar dan ratu pada beberapa negara lain, tetapi tidak berkenaan dengan kewenangan penyelenggaraan roda pemerintahan. Kewenangan kepala negara tersebut meliputi: (1) melangsungkan perjanjian dengan negara lain; (2) mengadakan perdamaian dengan negara lain; (3) menyatakan negara dalam keadaan bahaya; (4) mengumumkan perang terhadap negara lain; (5) mengangkat, melantik dan memberhentikan duta serta

konsul untuk negara lain; (6) menerima surat kepercayaan dari negara lain melalui duta dan konsul negara lain; (7) memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan tingkat nasional; (8) menguasai Angkatan Laut, Darat, dan Udara serta Kepolisian.³⁴

Kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan adalah karena fungsinya sebagai penyelenggara tugas eksekutif meliputi: (1) mengangkat dan melantik menteri-menteri; (2) memberhentikan menteri-menteri; (3) mengawasi operasional pembangunan; (4) dan menerima mandat dari MPR-RI.³⁵

2. Kewenangan Yudikatif

Kewenangan Presiden di bidang yudikatif antara lain: memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, dan memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.³⁶

3. Kewenangan Legislasi

Kewenangan Presiden dalam bidang legislasi antara lain meliputi pengajuan RUU kepada DPR, menetapkan PP untuk menjalankan UU,³⁷ dan kewenangan dalam menetapkan Perppu.³⁸ Dalam konteks Perppu, kewenangan legislasi Presiden itu bersinggungan dengan kewenangan legislasi yang dimiliki oleh DPR untuk diminta persetujuannya dalam persidangan berikutnya yang kemudian berimplikasi pada diterima atau ditolaknya suatu Perppu.

³⁴ Green Mind Community, *op.cit.*, hlm. 225 – 226.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Lihat Pasal 14 Ayat (1) dan (2) UUD 1945.

³⁷ Lihat Pasal 5 Ayat (1) dan (2)

³⁸ Lihat Pasal 22 Ayat (1), (2) dan (3) UUD 1945.

B. RUANG LINGKUP MASA PEMERINTAHAN

Miriam Budiardjo mengemukakan bahwa dipandang dari sudut perkembangan demokrasi, sejarah Indonesia dapat dibagi dalam empat masa, yaitu:³⁹

- a) Masa Republik Indonesia I (1945-1959), yaitu masa demokrasi (konstitusional) yang menonjolkan peranan parlemen serta partai-partai, karena itu dapat dinamakan Demokrasi Parlementer.
- b) Masa Republik Indonesia II (1959 -1965), yaitu masa Demokrasi Terpimpin yang dalam banyak aspek telah menyimpang dari demokrasi konstitusional yang secara formal merupakan landasannya, dan menunjukkan beberapa aspek demokrasi rakyat.
- c) Masa Republik Indonesia III (1965-1998), yaitu masa Demokrasi Pancasila yang merupakan demokrasi konstitusional yang menonjolkan sistem presidensial.
- d) Masa Republik Indonesia IV (1998 – sekarang), yaitu masa Reformasi yang menginginkan tegaknya demokrasi di Indonesia sebagai koreksi terhadap praktik-praktik politik yang terjadi pada masa Republik Indonesia III.

Sementara itu, menurut Green Mind Community, sejak Indonesia merdeka di tahun 1945 telah menerapkan sekurang-kurangnya 4 (empat) model demokrasi yang saling berbeda, baik dalam hal namanya maupun dalam hal unsur-unsur pokoknya, yaitu: (1) Demokrasi Liberal atau Demokrasi Parlementer (1950-1959),

³⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar – Dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 127.

(2) Demokrasi Terpimpin (1959-1966), (3) Demokrasi Pancasila (1966-1998), dan (4) Demokrasi Reformasi (1998-sekarang).⁴⁰

Dari dua pandangan di atas, penggunaan istilah demokrasi tidak sepenuhnya tepat. Misalnya, istilah demokrasi Pancasila di masa Orde Baru yang memang merupakan sebuah rezim pemerintahan yang tidak demokratis. Terlebih lagi hingga masa sekarang sekali pun, Indonesia masih berada dalam tahap demokratisasi atau upaya untuk mencapai demokrasi.

Selain itu, berbicara mengenai masa pemerintahan di Indonesia, tidak pernah terdapat parameter yang baku mengenai ruang lingkup masa pemerintahan, baik itu dari segi istilah maupun interval waktu. Secara istilah, sebagaimana dua pandangan di atas, ruang lingkup masa pemerintahan seringkali bersumber dari kelaziman penyebutan yang telah mentradisi secara massif di benak banyak orang melalui ruang diskursus maupun tulisan-tulisan ilmiah dan non ilmiah. Namun dalam hal interval waktu, dapat disesuaikan berdasarkan masa jabatan Presiden.

Dengan demikian, ruang lingkup masa pemerintahan di Indonesia dapat diklasifikasikan ke dalam lima periode, antara lain: (a) Masa Kemerdekaan; (b) Orde Lama; (c) Orde Baru; (d) Reformasi; dan (e) Pasca Reformasi.

C. KEADAAN DARURAT

1. Pengertian dan Ruang Lingkup

Pengertian “darurat” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), antara lain: 1) Keadaan sukar (sulit) yang tidak tersangka-sangka (dalam bahaya, kelaparan dan sebagainya) yang memerlukan penanggulangan segera; 2) Keadaan

⁴⁰ Green Mind Community, *op.cit.*, hlm. 155.

terpaksa; dan 3) Keadaan sementara.⁴¹ Kata “darurat” berasal dari kata dalam bahasa Arab, yaitu “*al dhaaruurah*” yang artinya hajat yang musti (harus) segera dilaksanakan dan darurat.⁴² Sedangkan dalam kosakata bahasa Inggris, arti kata “darurat” ialah *emergency*.

Secara terminologis, keadaan darurat berkaitan dengan ‘*emergency doctrine*’ yang dalam *Black’s Law Dictionary* diartikan sebagai berikut.⁴³

1. *A legal principle exempting a person from the ordinary standard of reason able care if that person acted instinctively to meet a sudden and urgent need for aid.*
2. *A legal principle by which consent to medical treatment in a dire situation is inferred when neither the patient nor a responsible party can consent but a reasonable person would do so.*
3. *The principle that a police officer may conduct a search without a warrant if the officer has probable cause and reasonable beleieves that immediate action is needed to protect life or property.*

Pengertian yang pertama berkaitan dengan konsep “*sudden-emergency doctrine*” atau doktrin keadaan darurat yang tiba-tiba. Pengertian yang kedua biasa dipakai di dunia kedokteran dan pelayanan medis, sedangkan pengertian yang ketiga berkenaan dengan persoalan ‘*emergency exception*’. Pengertian yang mempunyai relevansi dengan persoalan hukum adalah pengertian yang pertama dan yang ketiga. Mengenai penerapannya dalam norma dan pelaksanaannya di lapangan, terdapat keanekaragaman yang luas dari dulu sampai sekarang dan dari satu negara ke negara yang lain.⁴⁴

⁴¹ *kbbi.web.id/darurat*, diakses Rabu 11 Maret 2016 pukul 00.01 WIB.

⁴² Mahmud Yunus, *loc.cit.*

⁴³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat, op.cit.*, hlm. 57.

⁴⁴ *Ibid.*

Secara filosofis, F. Budi Hardiman⁴⁵ mengemukakan bahwa keadaan darurat memiliki makna :

“...suatu keadaan luar biasa yang menggiring suatu negara pada *krisis konstitusi* dan tatanan politis. Keadaan itu bukan sekadar tidak lazim—yang sedikit banyak bisa dialami dalam keadaan yang relatif normal—, melainkan ekstrem dan singular. Kita bisa memakai istilah “anomali” atau “abnormal” untuk melukiskan sebuah situasi disorientasi konstitusional seperti itu. Hal-hal yang dalam situasi normal dapat ditegaskan dengan pasti dalam kerangka konstitusional yang jelas dan tegas, dalam situasi anomali itu sulit ditentukan.”

Sementara itu, terdapat dua istilah yang dipakai dalam UUD 1945 yaitu: (i) keadaan bahaya; dan (ii) hal ihwal kegentingan yang memaksa. Dalam pengertian yang praktis, keduanya menunjuk kepada persoalan yang sama, yaitu keadaan yang dikecualikan dari keadaan yang bersifat normal atau “*state of exeption*”. Keadaan “*the state of exeption*” itu 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 dimana 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).⁴⁶

Di Indonesia, keadaan darurat dimaksud dibedakan menurut kategori tingkatan bahayanya, yaitu:⁴⁷

- 1) Keadaan darurat sipil;
- 2) Keadaan darurat militer; dan
- 3) Keadaan darurat perang.

⁴⁵ F. Budi Hardiman, *Filsafat Fragmentaris*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007, hlm.149.

⁴⁶ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, *op.cit.*, hlm. 58.

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 62.

Ketiga tingkatan inilah yang dipakai oleh Perppu No.23 Tahun 1959 yang membedakan antara: (i) keadaan darurat sipil; (ii) keadaan darurat militer; dan (iii) keadaan darurat perang. Dalam ketentuan umum Perppu ini, yaitu pada Pasal 1 dinyatakan ada tiga kriteria yang dipakai untuk menentukan suatu keadaan darurat, yaitu:

- 1) Keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau di sebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa;
- 2) Timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga;
- 3) Hidup negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup negara.

Selanjutnya, Pasal 2 ayat (1) menyatakan, “keputusan yang menyatakan atau menghapuskan keadaan bahaya mulai berlaku pada hari diumumkan, kecuali apabila ditetapkan waktu yang lain dalam keputusan tersebut”. Pengumuman pernyataan atau penghapusan keadaan bahaya itu, menurut Pasal 2 ayat (2), dilakukan oleh Presiden.⁴⁸

Dengan demikian, keadaan negara dibedakan antara keadaan normal dan keadaan tidak normal atau luar biasa yang bersifat pengecualian (*state of exeption*). Keadaan negara yang bersifat tidak normal atau, dapat terjadi karena

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 63.

berbagai kemungkinan sebab dan faktor. Penyebabnya dapat timbul dari luar (*external*) dan dapat pula dari dalam negeri sendiri (*internal*). Ancamannya dapat berupa ancaman militer atau ancaman bersenjata atau dapat pula tidak bersenjata, tetapi dapat menimbulkan korban jiwa dan raga dikalangan warga negara ataupun mengancam integritas wilayah negara yang kedua-duanya harus dilindungi oleh negara karena seperti juga dinyatakan dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945, salah satu tujuan pembentukan negara Indonesia untuk “*melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.*”

2. Hukum Keadaan Darurat di Indonesia

Sejak UUD 1945 ditetapkan dan disahkan pada 18 Agustus 1945, pengaturan lebih lanjut tentang keadaan bahaya seperti dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945 ditentukan dalam beberapa UU. UU terakhir yang mengatur tentang hal ini ialah UU Prp No.23 Tahun 1959 yang diundangkan pada 16 Desember 1959. Dengan berlakunya UU ini, UU yang berlaku sebelumnya, yaitu UU No.74 Tahun 1957 dinyatakan dicabut. Sebelum berlakunya UU No.74 Tahun 1957 ini, UU pertama yang dibentuk untuk mengatur keadaan bahaya ialah UU No.6 Tahun 1946 tentang keadaan bahaya. Bisa dibayangkan baru satu tahun merdeka, sudah terbentuk UU khusus yang mengatur soal keadaan bahaya sesuai dengan amanat Pasal 12 UUD 1945. UU No.6 Tahun 1946 itu, pada pokoknya banyak mencontoh ketentuan yang terdapat dalam “*Regeling op de Staat van Oorlog en van Beleg*” atau biasa disingkat dengan Regeling SOB yang diundangkan pada 1939. Kedua UU terakhir ini, dicabut oleh UU No. 74 Tahun 1957.⁴⁹

⁴⁹ *Ibid.*, hlm.212 – 213.

Dengan begitu, UU yang merupakan penjabaran ketentuan Pasal 12 UUD 1945 yang masih berlaku sampai sekarang adalah UU Prp No.23 Tahun 1959. Di dalamnya diatur berbagai hal berkenaan dengan pemberlakuan dan pengakhiran serta tentang syarat-syarat dan akibat hukum pemberlakuan keadaan bahaya itu. Jika sebelumnya keadaan bahaya dibedakan antara keadaan darurat (*staat van beleg*) dan keadaan perang (*staat van oorlog*), dalam UU yang terakhir ini, keadaan bahaya dibedakan menurut tingkatannya antara keadaan darurat perang, keadaan darurat militer, dan keadaan darurat sipil. Perkataan keadaan darurat dianggap identik atau merupakan sinonim saja dari perkataan keadaan bahaya.

Selanjutnya, dengan diadopsinya Perubahan Kedua UUD 1945 pada tahun 2000, sekarang dikenal adanya tujuh macam hak asasi manusia (HAM) yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28I angka (1) UUD 1945.⁵⁰ Pasal ini berbunyi sebagai berikut:

“Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.”

“Dalam keadaan apapun” yang dimaksud dalam ketentuan di atas, termasuk pula keadaan darurat atau keadaan bahaya. Maka, HAM yang dapat dikurangi, disimpangi ditanggihkan berlakunya, ataupun dihapuskan oleh hukum tata negara darurat dalam arti objektif bersifat terbatas, yaitu hanya menyangkut jaminan ketentuan HAM yang tidak termasuk ke dalam pengertian HAM menurut Pasal 28I angka (1) UUD 1945 tersebut.

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 216.

D. PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG - UNDANG

1. Dimensi Kegentingan yang Memaksa

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata “dimensi” diartikan sebagai “ukuran yang dapat berupa panjang, lebar, tinggi, luas, dan sebagainya”.⁵¹ Dimensi dapat dikatakan kurang lebih sama seperti dimensi yang dipakai untuk matematika ataupun fisika. Sedangkan di dalam filsafat, dimensi merupakan suatu sistem yang dapat mengukur gerak bebas. Dimensi dapat dibedakan dengan suatu benda melalui gerak bebas. Dimensi akan nol, apabila benda tidak dapat bergerak kemana pun. Contohnya adalah titik yang disebut sebagai dimensi nol, karena tidak mempunyai gerak bebas. Titik ini dapat diibaratkan seperti berkedip, yaitu antara dan tidak ada.⁵² Selain itu, banyak juga definisi mengenai dimensi, antara lain sebagai berikut:⁵³

- 1) Dimensi merupakan pelaksanaan dari rencana proyek pembangunan suatu jembatan penyeberangan yang dianggap gagal, namun apabila ditinjau dari dimensi tertentu maka dapat dikatakan tidak cukup buruk hasilnya. Di dalam pelaksanaan suatu proyek telah tercapai sebuah keadaan yang nyata meski tidak sepenuhnya sesuai dengan apa yang diharapkan;
- 2) Dimensi merupakan suatu aktivitas meditasi yang telah dilakukan oleh kelompok manusia. Dimensi mengakui adanya batasan tentang suatu kehidupan yang nyata dan tidak nyata;

⁵¹ <http://kbbi.web.id/dimensi>., diakses Sabtu 21 Februari 2016 pukul 09.40 Wib.

⁵² <http://pengayaan.com/pengertian-dimensi-menurut-para-ahli/>, diakses Jum'at 23 Desember 2016.

⁵³ *Ibid.*

Jadi yang dimaksud dimensi bukanlah ukuran yang luas dari sebuah bidang dan isi dari suatu benda atau kota. Namun, dimensi lebih cenderung mengilustrasikan batas yang dapat memisahkan sebuah benda atau bidang dari lingkungan. Dengan demikian, secara analogi “dimensi” dapat diartikan sebagai ukuran yang dapat dijadikan sebagai pembeda dan batasan dari suatu situasi dan kondisi yang ada.

“Kegentingan” berasal dari kata dasar “genting.” Menurut KBBI, genting ialah tegang dan berbahaya tentang keadaan yang mungkin segera menimbulkan bencana perang dan sebagainya. Sedangkan kegentingan berarti keadaan yang genting, krisis dan kemelut.⁵⁴ Sementara itu, kata memaksa mempunyai kata dasar “paksa”, yang mempunyai arti mengerjakan sesuatu yang diharuskan walaupun tidak mau. Sedangkan kata “memaksa” mempunyai arti memperlakukan, menyuruh dan meminta dengan paksa.⁵⁵

Sehingga dalam konteks penetapan Perppu, memaknai dimensi kegentingan yang memaksa ialah menilai bagaimana ukuran pembeda dan batasan dari dimensi kegentingan yang memaksa. Sehingga ukuran pembeda dan batasan itu dapat dimaknai dengan terpenuhinya unsur-unsur kegentingan yang memaksa berdasarkan ukuran tertentu yaitu doktrin para ahli hukum dan yuriprudensi tentang indikator obyektif kegentingan yang memaksa.

⁵⁴ <http://kbbi.web.id/genting>, diakses Kamis 16 April 2016 pukul 10.10 Wib.

⁵⁵ <http://kbbi.web.id/paksa>, diakses Kamis 16 April 2016 pukul 10.15 Wib.

Berkenaan terhadap hal di atas, dalam UUD 1945 ketentuan mengenai keadaan bahaya dan hal ihwal kegentingan yang memaksa diatur dalam dua pasal, yaitu Pasal 12 dan Pasal 22.⁵⁶

Pasal 12 menyatakan: “Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.”

Pasal 22 Ayat (1): “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.”

Dari kedua ketentuan di atas, dapat diketahui adanya dua kategori keadaan menurut UUD 1945, yaitu: (i) Keadaan bahaya; dan (ii) Hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Istilah (*legal term*) yang dipakai dalam kedua pasal tersebut jelas berbeda. Istilah yang pertama menggunakan istilah “keadaan bahaya” yang tidak lain sama dengan pengertian keadaan darurat (*state of emergency*). Sedangkan yang kedua memakai istilah “*hal ihwal kegentingan yang memaksa*”. Apakah kata “*hal ihwal*” itu sama dengan pengertian “*keadaan*”? keduanya tentu tidak sama. Keadaan adalah strukturnya, sedangkan hal ihwal adalah isinya. Namun, dalam praktik, keduanya dapat mengandung makna praktis yang sama. Oleh karena itu, keadaan bahaya kadang-kadang dianggap sama dengan hal ihwal yang membahayakan, atau sebaliknya, hal ihwal yang membahayakan sama dengan keadaan bahaya.⁵⁷

Hanya saja, apakah hal ihwal kegentingan yang memaksa itu selalu membahayakan? Segala sesuatu yang “*membahayakan*” tentu selalu memiliki sifat yang menimbulkan “*kegentingan yang memaksa*”, tetapi segala hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak selalu membahayakan. Jika demikian, berarti kondisi kegentingan yang memaksa itu lebih luas daripada keadaan bahaya. Oleh

⁵⁶ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat, op.cit.*, hlm. 205.

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 206.

karena itu, kedua istilah “*keadaan bahaya*” dan “*hal ihwal kegentingan*” yang memaksa” tersebut dapat dibedakan satu dengan yang lain. Dengan adanya pembedaan itu, wajar apabila penetapan suatu Perppu berdasarkan ketentuan Pasal 22 angka (1) UUD 1945 tidak harus didahului oleh suatu deklarasi keadaan darurat. Sementara itu, pelaksanaan ketentuan Pasal 12 UUD 1945 mempersyaratkan dilakukannya deklarasi atau proklamasi resmi dalam rangka pemberlakuan keadaan bahaya itu.

2. Kedudukan Perppu dalam Peraturan Perundang-undangan

Pasal 22 angka (1), (2) dan (3) UUD 1945 menyatakan:

“Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang; Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut; Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut”.⁵⁸

Pengertian Perppu dimuat dalam ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 1 angka (4) UU Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa:

“Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.”

Sedangkan, kedudukan Perppu dalam peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 angka (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan, menyatakan:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawarah Rakyat;
- 3) Undang-Undang/PERPU;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan Daerah Provinsi; dan

⁵⁸ Tim Redaksi Pustaka Pergaulan, *loc.cit*, hlm. 46

7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”

Berkenaan dengan penyusunan Perppu ketentuannya telah diatur dalam Pasal 52 UU Nomor 12 Tahun 2011, dinyatakan bahwa:

- (1) Perppu harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut;
- (2) Pengajuan Perppu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk pengajuan RUU tentang penetapan Perppu menjadi UU;
- (3) DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- (4) Dalam hal Perppu mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Perppu tersebut ditetapkan menjadi UU;
- (5) Dalam hal Perppu tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Perppu tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku;
- (6) Dalam hal Perppu harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku sebagaimana dimaksud pada ayat (5), DPR atau Presiden mengajukan RUU tentang Pencabutan Perppu;
- (7) RUU tentang Pencabutan Perppu sebagaimana dimaksud pada ayat (6) mengatur segala akibat hukum dari pencabutan Perppu;
- (8) RUU tentang Pencabutan Perppu sebagaimana dimaksud pada ayat (7) ditetapkan menjadi UU tentang Pencabutan Perppu dalam rapat paripurna yang sama sebagaimana dimaksud pada ayat (5).

Selanjutnya, penyusunan Rancangan Perppu, ketentuannya tertuang dalam Pasal 53 UU Nomor 12 Tahun 2011, yang menyatakan bahwa:

Ketentuan mengenai tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diatur dengan Peraturan Presiden.

Sebelum UU tersebut, yang berlaku ialah UU Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan yang juga mengatur secara tertib hierarki dan Kedudukan Perppu dalam perundangan-undangan. Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia juga pernah terdapat bentuk peraturan yang tidak sesuai dengan UUD 1945, seperti Maklumat, Penetapan Pemerintah, Peraturan Presiden, Penetapan Presiden dan Ketetapan MPR/Sementara (MPR/S). Peraturan-peraturan itu ditertibkan dengan beberapa alasan:⁵⁹

⁵⁹ Peraturan-peraturan tersebut kemudian ditertibkan melalui TAP MPRS RI Nomor XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan kembali produk-produk legislatif Negara di luar produk MPRS yang tidak sesuai dengan UUD 1945. Hasil peninjauan kemudian ditetapkan dengan TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum

Pertama, terjadi kekacauan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, karena sulit untuk menentukan tata urutan peraturan perundang-undangan secara hierarkis, termasuk mana yang lebih tinggi tingkatannya antara Penetapan Presiden dengan UU;

Kedua, banyak materi yang seharusnya diatur dalam UU, namun ternyata diatur dengan Penpres atau Perpres, atau dengan Perppu. Dalam banyak kasus, peranan DPR diabaikan oleh Presiden dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan mengenai hal-hal yang seharusnya melibatkan peran DPR;

Ketiga, secara materiil, banyak peraturan perundang-undangan yang disebut dengan berbagai macam istilah, jika ditelaah isinya, ternyata jelas menyimpang dari UUD 1945, tanpa adanya mekanisme untuk mengoreksinya.

Disamping itu, menurut Sumali, anomali praktik ketatanegaraan lainnya terjadi ketika Perppu pernah ditempatkan dibawah UU sebagaimana tercantum pada Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan, adalah tidak sesuai dengan hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dan bertentangan dengan konstitusi. Oleh karena menurut ketentuan UUD 1945 Pasal 22 beserta penjelasannya dinyatakan bahwa kedudukan Perppu sederajat dengan UU. Sementara itu, dalam hierarki perundang-undangan sebagaimana ditentukan dalam Ketetapan MPR No.III/MPR/2000, bahwa UUD 1945 ditempatkan pada puncak piramida hirarki perundang-undangan, sedangkan bentuk peraturan Ketetapan MPR berada setingkat di bawahnya. Dengan demikian, berdasarkan asas *lex superiori derogate lex inferiori* yang secara eksplisit dianut oleh Pasal 4 Ketetapan MPR

dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan RI. Secara evolusi, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan berkembang mengikuti dinamika ketatanegaraan. Lihat Daniel Yusmic P. Foekh, *op.cit.*, hlm. 8.

No.III/MPR/2000, maka ketentuan yang mensubordinasikan Perppu terhadap UU otomatis batal demi hukum, sebab Ketetapan MPR tersebut inkonstitusional.⁶⁰

3. Yurisprudensi tentang Perppu dalam Putusan MK

Mahkamah Konstitusi (MK) telah mengeluarkan putusan berkenaan dengan Perppu yang substansinya menuangkan tentang kewenangan MK dalam menguji materi Perppu dan standardisasi kegentingan yang memaksa yang menjadi landasan oleh Presiden dalam memutuskan penetapan Perppu sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, yaitu Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 tanggal 8 Februari 2010 perihal Pengujian Perppu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pembarantasan Tindak Pidana Korupsi.⁶¹

a. Standardisasi kegentingan yang Memaksa dalam penetapan Perppu

Putusan MK tersebut juga mengatur tentang standardisasi kegentingan yang memaksa yang antara lain sebagai berikut:

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

⁶⁰ Sumali, *op.cit.*, hlm. 149.

⁶¹ Achmad Edi Subiyanto (Penyunting), *loc.cit.*, hlm. 141

b. Kewenangan MK dalam Pengujian Perppu⁶²

Dalam Putusan MK termaksud, ditegaskan bahwa MK berwenang dalam menguji Perppu terhadap UUD 1945 sebelum adanya penolakan atau persetujuan oleh DPR, dan setelah adanya persetujuan DPR karena Perppu tersebut telah menjadi UU. Berwenangnya MK dalam menguji Perppu dilandasi oleh pemikiran bahwa Perppu melahirkan norma hukum baru yang 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 itu 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 UU. Oleh karena dapat menimbulkan norma hukum yang kekuatan mengikatnya sama dengan UU, maka terhadap norma yang terdapat dalam Perppu tersebut mahkamah dapat menguji apakah bertentangan secara materiil dengan UUD 1945.

Salah satu kewenangan yang diberikan kepada MK ialah menguji produk legislatif (UU) terhadap UUD, tetapi dalam kenyataannya MK menambah kewenangannya sendiri yaitu dapat menilai Perppu. Putusan MK tersebut justru melanggengkan kediktatoran, karena memberi legitimasi penggunaan Perppu, dan ditetapkan dalam keadaan normal.⁶³

⁶² *Ibid.*, hlm. 142.

⁶³ Daniel Yusmic. P. Foekh, *op.cit.*, hlm. iii.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dan analisis pada bab-bab terdahulu, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai jawaban terhadap permasalahan yang diajukan dalam tesis ini sebagai berikut :

Dimensi kegentingan yang memaksa merupakan ukuran kualitatif yang berfungsi sebagai pembeda dan batasan yang menilai kegentingan yang memaksa dalam penetapan 212 Perppu sejak masa kemerdekaan hingga pasca reformasi. Dalam perbandingan dimensi kegentingan yang memaksa itu, Perppu dibagi dalam dua kategori. *Pertama*, perppu yang ditetapkan sesudah TAP MPRS RI Nomor XIX/MPRS/1966 hingga Perppu sebelum lahirnya Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 berjumlah 34 Perppu. *Kedua*, Perppu yang ditetapkan sesudah lahirnya Putusan MK berjumlah 5 Perppu.

Perppu kategori pertama diuji melalui doktrin ahli hukum tentang unsur kumulatif yang membentuk pengertian keadaan darurat bagi negara yang menimbulkan kegentingan yang memaksa, yaitu (i) Adanya ancaman yang membahayakan; (ii) Kebutuhan yang mengharuskan; dan (iii) keterbatasan waktu yang tersedia. Perppu kategori kedua diuji melalui indikator obyektif kegentingan yang memaksa dalam Putusan MK.

Hasilnya ditemukan bahwa terdapat 34 Perppu sebelum Putusan MK, semuanya tidak memenuhi unsur kumulatif kegentingan yang memaksa. Sedangkan 5 Perppu sesudah Putusan MK, semuanya memenuhi indikator obyektif kegentingan yang memaksa.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas dapat dikemukakan beberapa saran sebagai berikut:

Pertama, terhadap lembaga-lembaga negara seperti Sekretariat Negara, Departemen Hukum dan HAM, Perpustakaan Nasional, Arsip Nasional dan juga lembaga kajian perundang-undangan yang dimiliki oleh Fakultas Hukum, urgen kiranya untuk mereinventarisir kembali arsip yang menyangkut peraturan perundang-undangan, khususnya Perppu, sehingga kedepan dapat lebih memudahkan peneliti berikutnya dalam mencari dan menemukan sumber data penelitian yang lebih lengkap.

Kedua, wewenang MK dalam menguji Perppu harus diatur melalui perubahan UUD 1945 oleh MPR, sehingga memiliki landasan konstitusional yang lebih kuat.

DAFTAR PUSTAKA

- Acemoglu, Daron dan James A. Robinson, 2014, *Mengapa Negara Gagal: Awal Mula Kekuasaan, Kemakmuran dan Kemiskinan*, Jakarta: Elex Media Komputindo.
- AR, Hanta Yudha, 2010, *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema Ke Kompromi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Asshiddiqie, Jimly 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press.
- , 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Cet-1.
- , 2007, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- , 2010, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Budiardjo, Miriam, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Green Mind Community, 2009, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Total Media, Cet-1.
- Hardiman, F. Budi, 2007, *Filsafat Fragmentaris*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Isra, Saldi, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Librayanto, Romi, 2008, *Trias Politica dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, PuKap-Indonesia: Makassar.
- Lukito, Ratno, 2013, *Tradisi Hukum Indonesia*, IMR Press, Cianjur, 2013
- Nugroho, Wisnu, 2010, *Pak Beye dan Politiknya*, Jakarta: Kompas.
- Osman, Mohamed Fathi, 2006, *Islam, Pluralisme, dan Toleransi Keagamaan: Pandangan Al Qur'an, Kemanusiaan, Sejarah dan Peradaban* (Edisi digital), Jakarta: Democracy Project-Yayasan Abad Demokrasi.

- Panggabean, Henry P. 2014, *Penerapan Teori Hukum dalam Sistem Peradilan Indonesia: Analisis Pengembangan Ilmu Hukum Sistematis yang Responsif untuk Penanganan Case Law (Hukum Kasus) yang Terjadi Akhir-akhir ini*, Bandung: Alumni.
- Priyono, A.E, dan Usman Hamid (Ed), 2014, *Merancang Arah Baru Demokrasi: Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Ranadireksa, Hendarmin, 2009, *Dinamika Konstitusi Indonesia*, Bandung: Fokus Media.
- Soebachman, Agustina, 2015, *Spirit 7 Presiden RI: Pasang Surut NKRI dari Pak Karno hingga Pak Jokowi*, Yogyakarta: Syura Media Utama.
- Subiyanto, Achmad Edi (Penyunting), 2014, *Yurisprudensi Hukum Acara Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Malang: Setara Press.
- Sumali, 2002, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perppu)*, UMM Press: Malang.
- Suprpto, Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius.
- Susanto, Anthon. F, 2015, *Penelitian Hukum Transformatif – Partisipatoris: Fondasi Penelitian Kolaboratif dan Aplikasi Campuran (Mix Method) dalam Penelitian Hukum*, Malang: Setara Press
- Tim Redaksi Pustaka Pergaulan, 2005, *UUD 1945: Naskah Asli & Perubahannya*, Jakarta: Penerbit Pustaka Pergaulan, Cet-IV.
- Tinjauan Kompas, 2014, *Menatap Indonesia 2014: Tantangan, Prospek Politik dan Ekonomi Indonesia*, Kompas: Jakarta.
- Wahyudi, Alwi, 2014, *Ilmu Negara dan Tipologi Kepemimpinan Negara*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Konstitusi dan Perundang-Undangan

UUD 1945

Undang –Undang dan Perppu

Peraturan Pemerintah

Disertasi

Foekh, Daniel Yusmic. P, 2011, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) Suatu Kajian Dari Perspektif Hukum Tata Negara Normal dan Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta: Disertasi PDIH FH Universitas Indonesia.

Jurnal

Huda, Ni'matul, *Pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi RI, Volume 7 Nomor 5, Oktober 2010

Wulansasi, Eka Martiana, *Politik Hukum UU Perubahan Kedua UU KPK*, dalam Jurnal Rechtsvinding Online, Media Pembinaan Hukum nasional

Kamus

Yunus, Mahmud, 1989, *Kamus Arab – Indonesia*, Jakarta: Hidakarya Agung.

Koran

Kompas, Kamis 26 Mei 2016

Website

<http://kbbi.web.id/dimensi>., diakses Sabtu 21 Februari 2016 pukul 09.40 WIB.

www.peraturan.go.id/perpu.html, diakses Senin, 9 Maret 2016 pukul 16.00 WIB.

<http://kbbi.web.id/darurat>, diakses Rabu 11 Maret 2016 pukul 00.01 WIB.

<http://kbbi.web.id/wenang>., diakses Rabu 11 Maret 2016 pukul 21.51 WIB.

<http://kbbi.web.d/genting>, diakses Kamis 16 April 2016 pukul 10.10 WIB.

<http://kbbi.web.id/paksa>, diakses Kamis 16 April 2016 pukul 10.15 WIB.

kepuustakaan.presiden.perpusnas.go.id/biography, diakses Jum'at 1 Mei 2016 pukul 15.30 WIB.

<http://kbbi.web.id/merdeka>, diakses Sabtu 18 April 2016 pukul 21.10 WIB.

<http://kbbi.web.id/globalisasi>, diakses Selasa 28 April 2016 pukul 20.00 WIB.

m.hukumonline.com/berita/baca/1t4b557621e5e83/polemic-penolakan-perpu-jpsk-br, diakses Senin 2 Maret 2016 pukul 11.00 WIB.

hukum.unsrat.ac.id/perpu/perpu.htm, diakses Selasa 29 Mei 2016 Pukul 14.00 WIB.

<http://pengayaan.com/pengertian-dimensi-menurut-para-ahli/>, diakses Jum'at 23 Desember 2016 pukul 14.00 WIB.