

KEGENTINGAN MEMAKSA ATAU KEPENTINGAN PENGUASA (Analisis Terhadap Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU))

Muhammad Siddiq

*Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam UIN Ar-Raniry
Darussalam, Banda Aceh, 23111.
Email: siddiq.armia@gmail.com*

Abstract: The arguable on explanation of circumstances of compelling crisis in making PERPPU (emergency law), has a possibility to create abuse of power. President, as an executive possessor's in Indonesian constitutional law, has fully given absolute subjective rights in creating PERPPU. President is the only one person who has authority to interpret circumstances of compelling crisis regarding on government condition, whether it is in a good condition or not. Due to PERPPU characteristic's is very subjective, it has possibility to mislead from its main meaning and purpose. It could be possible that president personal interest might be accommodated in a PERPPU, because of his authority in making PERPPU. For the time being, there is no regulation which interpret clearly circumstances of compelling crisis and its requirement, to explain whether the situation is in emergency or not. Because of that, if it does not have special regulation, PERPPU might have possibility to abuse by irresponsible person as a tool to achieve his personal purposes.

Abstrak: Diskusi kritis terhadap interpretasi kegentingan memaksa dalam pembentukan PERPPU, telah memungkinkan terjadinya penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) dalam pembentukan PERPPU. Presiden, sebagai penguasa ranah eksekutif dalam ketatanegaraan Indonesia, diberikan hak

prerogatif subjektif untuk membuat PERPPU. Presiden-lah yang menafsirkan keadaan kegentingan memaksa terkait kondisi pemerintahan yang sedang dihadapinya. Karena sifatnya sangat subjektif, PERPPU tidak tertutup kemungkinan terjadi penyimpangan dari segi maksud dan tujuan. Bisa saja kepentingan Presiden sebagai penguasa ranah eksekutif secara tersirat dapat termuat dalam suatu PERPPU. Hal ini dikarenakan dalam undang-undang yang ada sekarang ini, belum ada interpretasi yang jelas tentang persyaratan materil maupun formil tentang situasi kegentingan yang memaksa. Oleh karena itu, apabila tidak ada aturan yang jelas, PERPPU bisa saja disalahgunakan oleh pihak tertentu sebagai alat untuk mencapai tujuan sesaat.

Kata Kunci: *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Kegentingan memaksa, dan Kepentingan Penguasa*

Pendahuluan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa,¹ sebagaimana ditentukan oleh Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “*Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang*”.

PERPPU ditetapkan oleh Presiden, tetapi dalam 1 tahun harus sudah dimintakan persetujuan DPR. Jika disetujui, PERPPU meningkat statusnya menjadi undang-undang, dan jika ditolak oleh DPR, maka PERPPU itu harus dicabut dan tidak dapat lagi diajukan di DPR dalam masa persidangan berikutnya. Penulis berpendapat bahwa sampai saat ini belum ada ukuran yang jelas dan terukur tentang apa yang dimaksud dengan “*kegentingan memaksa*” yang dapat menjadi alasan dikeluarkannya sebuah PERPPU oleh Presiden. Oleh karena “*hal ihwal kegentingan yang memaksa*” sebagaimana dimaksud Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 merupakan penilaian subjektif Presiden, sedangkan objektivitasnya dinilai oleh DPR dalam persidangan,

¹ Undang-Undang Dasar 1945, Pasal.22.

untuk dapat menerima atau menolak penetapan PERPPU menjadi undang-undang.

Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPPU) di Indonesia sering menjadi kontroversi, baik dari segi pembentukannya maupun dari segi pelaksanaannya. Hal ini mengingat bahwa sistem hukum Indonesia lebih cenderung ke positivistik, dimana dominasi teks tertulis dalam peraturan lebih dominan.² Sebagai pilihan lain, pendekatan hukum progresif diperlukan juga untuk mengeluarkan positivisme dari kekakuan dirinya,³ dengan upaya-upaya yang komprehensif.⁴

Salah satu titik kontroversinya terletak pada pernyataan istilah "kegentingan memaksa" dalam Undang-Undang Dasar 1945. Terminologi "kegentingan memaksa" dapat ditafsirkan beragam oleh eksekutif, sehingga esensi dari "kegentingan memaksa" dapat menimbulkan bias yang tidak jelas. Bahkan terminologi "kegentingan memaksa" tidak tertutup kemungkinan untuk ditafsirkan hanya sebagai "kepentingan penguasa" yang bersifat temporer untuk maksud dan tujuan tertentu.⁵

Dalam praktik ketatanegaraan selama ini, dari berbagai PERPPU yang pernah dikeluarkan Presiden, menunjukkan adanya kecenderungan penafsiran "*kegentingan memaksa*" itu sebagai keadaan mendesak yang perlu diatur dengan peraturan setingkat undang-undang. Sebagai contoh yaitu alasan-alasan pembentukan PERPPU No. 1 Tahun 1984 tentang Penanggulangan Berlakunya Undang-undang Perpajakan Tahun 1983, PERPPU No. 1 Tahun

² Rosnidar Sembiring, "Pengaruh Legal Positivism Terhadap Perkembangan dan Pelaksanaan Hukum di Indonesia" dalam jurnal *Equality*, No.16/I/ 2011, hlm. 59.

³ A.Sukris Sarmadi, "Membebaskan Positivisme Hukum Ke Ranah Hukum Progresif (Studi Pembacaan Teks Hukum Bagi Penegak Hukum)" dalam jurnal *Dinamika Hukum*, No.12/II/2012, hlm. 332.

⁴ Lihat juga Edy Faishlm Muttaqin, "Eksistensi Ilmu Hukum Terhadap Ilmu-Ilmu Lain Ditinjau Dari Filsafat Ilmu" dalam jurnal *Ilmu Hukum*, No.1/I/2010, hlm. 1-14.

⁵ Lihat juga Bruce Ackerman, "The Emergency Constitution" dalam jurnal *The Yale Law*, No.113/5/ 2004, hlm.1029-1071.

1992 tentang Penangguhan Berlakunya Undang-undang No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, PERPPU No. 1 Tahun 1999 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, PERPPU No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, PERPPU No. 2 Tahun 2002, dan juga PERPPU yang terkait dengan Pemilu,⁶ Pilkada, PERPPU No.4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan atau lebih dikenal dengan PERPPU Bank Century, PERPPU tentang Pelaksana Tugas KPK tahun 2009, dan lain-lain), yang kesemuanya tidak ada kaitannya dengan keadaan bahaya sebagaimana dimaksud Pasal 12 UUD 1945 dan UU (Prp) No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya.⁷

Walaupun “kegentingan memaksa” menjadi pertimbangan dikeluarkannya sebuah PERPPU alasannya bersifat subjektif, akan tetapi alasan-alasan yang menjadi pertimbangan Presiden untuk mengeluarkan sebuah PERPPU agar lebih didasarkan pada kondisi objektif bangsa dan negara yang tercermin dalam konsiderans “Menimbang” dari PERPPU yang bersangkutan. Termasuk juga memperbaiki sistem hukum dan memperbaiki mekanisme pembuatan, penetapan dan pencabutan sebuah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU). Hal ini sangat dibutuhkan dalam rangka reformasi dan pembangunan hukum nasional ke depan kearah yang lebih bagus.⁸

Diskursus mengenai PERPPU dengan terminologi “kegentingan memaksa” merupakan salah satu isu-isu yang sering diperdebatkan oleh para ahli hukum. Hal ini membuat topik yang dibahas dalam tulisan ini menjadi semakin menarik.

⁶ Lihat juga Susi Dwi Harijanti and Tim Lindsey, “Indonesia: General elections test the amended Constitution and the new Constitutional Court” dalam jurnal *International Journal of Constitutional Law*, No. 4/1/2006, hlm.138-150.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: RajaGrafindo, 2007), hlm. 293.

⁸ Bambang Santoso, “Relevansi Pemikiran Teori Robert B Seidman Tentang *Law on Non Transferability of the Law*’ dengan Upaya Pembangunan Hukum Nasional Indonesia” dalam jurnal *Yustisia*, No. 70/ 2007, hlm. 5.

Ada beberapa pertanyaan kunci yang ingin penulis bahas dalam tulisan ini. Pertanyaan-pertanyaan tersebut diantaranya adalah: *Pertama*, bagaimana standar utama suatu keadaan dikatakan “kegentingan yang memaksa” sehingga Presiden dapat dengan leluasa membuat PERPPU? *Kedua*, bagaimana sistem hukum Indonesia mengatur tentang kegentingan memaksa sehingga PERPPU yang dibuat Presiden tidak semata-mata mencerminkan kepentingan penguasa? *Ketiga*, sejauh mana peran Presiden dalam menentukan suatu keadaan dikatakan “kegentingan memaksa”?

Multi-Interpretasi Keadaan Kegentingan Memaksa

Secara etimologi kata *kegentingan* berasal dari kata: gen·ting *a* 1 kecil (tipis, sempit) pd bagian tengah: *pinggangnya --*; 2 hampir putus (tt tali dsb): *tali ini --*; 3 tegang; berbahaya (keadaan yg mungkin segera menimbulkan bencana perang dsb): *setelah perundingan menemui jalan buntu, keadaan bertambah --*; -- *menanti putus, biang menanti tembuk, pb* perkara yg hampir putus (selesai); -- *putus, biang menanti tembuk, pb* perkara yg sudah putus (tidak boleh diubah lagi); meng·gen·ting *a* menjadi genting; meng·gen·ting·kan *v* menyebabkan genting (berbahaya, tegang); peng·gen·ting·an *n* proses, cara, perbuatan menggenting atau mengggentingkan; ke·gen·ting·an *n* keadaan yg genting; krisis; kemelut.⁹ Dalam terminologi bahasa Inggris hal ihwal kegentingan yang memaksa sering diistilahkan dengan *circumstances of compelling crisis*.

Para ahli hukum memahami hal ikhwal ”kegentingan memaksa” yaitu suatu keadaan dimana negara dalam keadaan darurat untuk segera dilakukan penyelamatan. Pemahaman ini merujuk pada Undang-undang (Prp) Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya. Namun demikian, Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945 menyatakan bahwa “Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal”, sehingga hal ikhwal ”kegentingan yang memaksa” sebagaimana dimaksud

⁹ Kamus Bahasa Indonesia, <http://kamusbahasaIndonesia.org/kegentingan>, diakses tanggal 25 Oktober 2013.

dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, sebenarnya tidak sama dengan "keadaan bahaya" seperti yang dimaksudkan dalam Pasal 12 UUD 1945 dan pengaturannya yang tertuang dalam UU (Prp) No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya, yang memang harus didasarkan atas kondisi obyektif sebagaimana ditetapkan dengan undang-undang.

Di samping itu, hal ikhwal "kegentingan memaksa" yang dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 memang merupakan hak subjektif Presiden yang kemudian akan menjadi obyektif jika disetujui oleh DPR untuk ditetapkan sebagai undang-undang.

Penjelasan tersebut di atas tertuang secara jelas dalam Putusan Mahkamah Konstitusi sebagai penafsir undang-undang dasar (*the interpreter of constitution*) terhadap perkara No. 003/PUU-III/2005 mengenai perkara Judicial Review UU No. 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang.¹⁰

Terlebih lagi, dalam praktik ketetaneagraan selama ini, dari berbagai PERPPU yang pernah dikeluarkan oleh Presiden menunjukkan adanya kecenderungan penafsiran hal ikhwal "kegentingan memaksa" sebagai keadaan mendesak yang perlu diatur dengan peraturan setingkat undang-undang (misalnya PERPPU No. 1 Tahun 1992 tentang Penangguhan Berlakunya Undang-Undang No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, PERPPU No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, atau PERPPU-PERPPU yang terkait dengan Pemilu, Pilkada, dan lain-lain), yang kesemuanya itu tidak ada kaitannya dengan keadaan bahaya sebagaimana dimaksud Pasal 12 UUD 1945 dan UU (Prp) No. 3 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya.¹¹

¹⁰ Riri Nazriyah, "Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang" dalam jurnal *Hukum*, No.17/3/ 2010, hlm. 383-390.

¹¹ Mohammad Fajrul Falaakh, "Rekonstruksi Pengaturan Hukum Keadaan Bahaya di Indonesia" makalah disampaikan pada Focus Group Discussion on Security Sector Reform, Jakarta, 4 Februari 2003, hlm. 2-7.

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, hal ikhwal "kegentingan memaksa" dalam penetapan suatu PERPPU pada dasarnya merupakan hak subjektif Presiden yang kemudian akan menjadi objektif jika disetujui oleh DPR untuk ditetapkan sebagai undang-undang. Meskipun demikian, peraturan perundang-undangan juga memberikan rambu-rambu agar hal ikhwal "kegentingan memaksa" dalam sebuah PERPPU yang selanjutnya akan dikeluarkan oleh Presiden, agar lebih didasarkan pada kondisi objektif bangsa dan negara yang tercermin dalam konsiderans "Menimbang" dari PERPPU yang bersangkutan.

John Reynolds, dalam artikelnya yang berjudul *The Long Shadow Of Colonialism: The Origins Of The Doctrine Of Emergency In International Human Rights Law*, berargumen bahwa, *the emergency as a technique of governance and instrument of control, rather than a purely reactive and temporary response to an isolated crisis*.¹²

Pernyataan tersebut mengindikasikan bahwa penetapan darurat sebagai alat pengontrol suatu situasi, lebih besar pengaruhnya dibandingkan upaya untuk menangani krisis yang sedang terjadi disuatu tempat.¹³ Pernyataan John Reynolds tersebut didasarkan atas hasil penelitiannya terhadap pemberlakuan sejumlah undang-undang emergensi di sejumlah daerah jajahan Inggris. Dari penelitian tersebut dia menyimpulkan bahwa pemberlakuan status darurat sangat sedikit esensi daruratnya, jika dibandingkan dengan keinginan seorang raja untuk tetap mempertahankan kekuasaannya.¹⁴ Lain lagi di Jerman, pemberlakuan hukum darurat hanya untuk mencapai kondisi normal, setelah kondisi tersebut tercapai, secara otomatis hukum darurat

¹² John Reynolds, "The Long Shadow Of Colonialism: The Origins of the Doctrine of Emergency In International Human Rights Law" dalam *Osgoode Hlml Law School*, Research Paper, No.19/2010, hlm. 1-5.

¹³ Jim Rossi, "State Executive Lawmaking in Crisis" dalam jurnal *Duke Law*, No.56/1/2006, hlm. 237-277.

¹⁴ John Reynolds, "The Long Shadow Of Colonialism: The Origins of the Doctrine of Emergency In International Human Rights Law", hlm. 1-5

tidak diberlakukan lagi.¹⁵ Setiap negara mempunyai mekanisme berbeda dalam menetapkan kondisi daruratnya masing, yang bisa saja sama atau berbeda satu sama lain.

Pemberlakuan keadaan darurat terkadang bertolak belakang dengan kenyataan yang sedang dihadapi dalam suatu negara. Hal ini yang diistilahkan oleh Victor V. Ramraj sebagai *Emergency Power in Paradox*. Para pemegang kekuasaan atas nama penegakan hukum dan konstitusi,¹⁶ bisa menyatakan suatu keadaan dalam situasi darurat. Bahkan keadaan darurat suatu negara bisa dipengaruhi situasi global. Sebagai contoh setelah peristiwa pemboman WTC atau lebih dikenal dengan September 11 (9/11),¹⁷ berbagai negara merespon dengan pembentukan regulasi darurat khususnya tentang terorisme.¹⁸ Hal ini mengindikasikan betapa definisi darurat bisa ditentukan oleh situasi global internasional, dimana bisa saja situasi global tersebut tidak berdampak secara langsung terhadap situasi suatu negara.¹⁹

Pengaturan tentang Kegentingan Memaksa

Dalam menjalankan roda pemerintahan, kondisi genting atau darurat itu bisa saja dihadapi presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, dimana terkadang kekuasaan lebih dominan dari kebenaran, ataupun peraturan itu

¹⁵ Andràs Jakab, "German Constitutional Law and Doctrine on State of Emergency – Paradigms and Dilemmas of a Traditional (Continental) Discourse" dalam jurnal *German Law*, No.07 /X/2006, hlm.2.

¹⁶ Lihat juga Yohanes Suhardin, "Fenomena Mengabaikan Keadilan Dalam Penegakan Hukum" dalam jurnal *Mimbar Hukum*, No. 21/II/ 2009, hlm. 203-408.

¹⁷ William E. Scheuerman, "Emergency Powers and the Rule of Law After 9/11" dalam jurnal *Political Philosophy*, No.14/1/2006, hlm. 61-84.

¹⁸ Victor v. Ramraj dan Arun k. Thiruvengadam, Ed., *Emergency Powers In Asia Exploring The Limits Of Legality*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), hlm.23.

¹⁹ Simon Chesterman, "An International Rule of Law?" dalam jurnal *American Journal of Comparative Law*, No.56/II/2008, hlm. 331-361.

sendiri.²⁰ Padahal, acapkali peraturan, termasuk undang-undang, tak bisa mengatur seluruh hidup masyarakat apalagi dalam kondisi darurat. Situasi seperti ini sudah diprediksi dan diantisipasi oleh pendiri negeri ini dalam UUD 1945 dengan membenarkan pembentukan peraturan perundang-undangan darurat yang lazim disebut dengan PERPPU.

PERPPU ditetapkan oleh Presiden, tetapi dalam 1 (satu) tahun harus sudah dimintakan persetujuan DPR. Jika disetujui, PERPPU meningkat statusnya menjadi undang-undang, dan jika ditolak oleh DPR, maka PERPPU itu harus dicabut dan tidak dapat lagi diajukan di DPR dalam masa persidangan berikutnya.²¹

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) digolongkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Hal ini sejalan dengan Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang menentukan bahwa:

- (1) dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang;
- (2) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut, dan
- (3) jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.

Jika dilihat dari segi materi muatan yang terdapat dalam suatu PERPPU, maka materi muatannya sama dengan materi muatan undang-undang. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.²² Hal ini

²⁰ Anthon F.Susanto, "Problematika Nalar dan Kekuasaan Kajian Putusan MA Nomor 36P/Hum/ 2011" dalam *Jurnal Yudisial*, No. 5/II/2012, hlm.18.

²¹ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU.No.12, LN.No.82 Tahun 2011, TLN.No.5234, Pasal 52.

²² *Ibid.*

disebabkan format dan bentuk dari PERPPU sepenuhnya mengikuti format undang-undang.

Materi muatan yang diatur harus sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diantaranya adalah:

- (1) hak-hak asasi manusia;
- (2) hak dan kewajiban warga negara;
- (3) pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
- (4) wilayah negara dan pembagian daerah;
- (5) kewarganegaraan dan kependudukan; dan
- (6) keuangan negara; dan diperintahkan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang.

Menyangkut tata cara penyusunan PERPPU, diatur secara lebih terperinci dalam Pasal 52, UU.12/2011, yaitu:

- (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yangberikut.
- (2) Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk pengajuan Rancangan Undang-Undang tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang.
- (3) DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap PeraturanPemerintah Pengganti Undang-Undang.
- (4) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang.
- (5) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku.

- (6) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku sebagaimana dimaksud pada ayat (5), DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- (7) Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (6) mengatur segala akibat hukum dari pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- (8) Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (7) ditetapkan menjadi Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam rapat paripurna yang sama sebagaimana dimaksud pada ayat (5).

Tata cara penyusunan PERPPU seperti diatas tidak terlalu rinci, sehingga UU.No.12/ 2011 pada Pasal 53, memerintahkan pembentukan peraturan khusus berupa Peraturan Presiden agar proses penyusunan PERPPU berjalan sesuai regulasi yang berlaku. Undang-Undang ini tidak mengatur tentang keadaan kegentingan memaksa, sehingga subjektivitas dalam pembentukan PERPPU masih tetap berada di tangan presiden.

Dalam hal proses pengujian, untuk menghindari penyalahgunaan wewenang, suatu PERPPU diuji oleh dua lembaga negara.²³ Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai legislator dengan metode *legislative review* dan Mahkamah Konstitusi dengan metode *judicial review*.

Untuk ditetapkan menjadi undang-undang, PERPPU harus mendapat persetujuan DPR. Itulah yang disebut proses *legislative review*. Metode

²³ Lihat juga Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, "Paradigma Baru Lembaga Kepresidenan di Indonesia (Perspektif Teori Lembaga Negara)" dalam jurnal *Hukum Progresif*, No. 4/I/ 2008, hlm. 36-59.

tersebut digunakan untuk menentukan apakah PERPPU tersebut layak untuk ditetapkan menjadi undang-undang atau tidak.

Selain *legislative review*, pengujian lainnya dapat juga dilakukan di hadapan Mahkamah Konstitusi setelah ataupun sebelum PERPPU tersebut menjadi undang-undang. Saat ini masih terjadi perdebatan tersendiri mengenai dapat-tidaknya suatu PERPPU dijadikan objek *judicial review* di Mahkamah Konstitusi. Dalam UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa *judicial review* hanya dapat dilakukan atas suatu undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.²⁴ Di beberapa negara, seperti Meksiko dan Kolombia, keberadaan Mahkamah Konstitusi sangat dominan untuk memutuskan permasalahan-permasalahan politik hukum konstitusi tersebut.²⁵

Dalam pandangan penulis, PERPPU dapat juga dijadikan objek *judicial review* terhadap Undang-Undang Dasar, penyebab utamanya adalah: *Pertama*, kesamaan materi muatan yang terkandung di dalam undang-undang maupun PERPPU; *Kedua*, Dalam Pasal 7 UU.No.12/2011, undang-undang dan PERPPU mempunyai kedudukan hierarki yang setara atau sejajar. Dengan demikian apabila Mahkamah Konstitusi tidak berwenang melakukan *judicial review* suatu PERPPU, maka bisa dipastikan tidak ada satupun lembaga yang dapat melakukan pengujian terhadap sebuah PERPPU. *Ketiga*, jika PERPPU tidak bisa dijadikan objek *judicial review* dalam ranah yudikatif manapun, maka bukan tidak mungkin suatu PERPPU dapat menjadi alat represif

²⁴ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Mahkamah Konstitusi*, UU.No. 24, LN. No.98 Tahun 2003, TLN.No.4316. Lihat juga Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, UU. No.8. LN. No.70 Tahun 2011. TLN.No.5226.

²⁵ Miguel Schor, "An Essay on the Emergence of Constitutional Courts: The Cases of Mexico and Colombia" dalam jurnal *Indiana Journal of Global Legal Studies*, No.16/1/2009, hlm. 177.

pemegang pemerintahan. Hal ini sangat riskan dalam upaya pengelolaan tata pemerintahan yang baik (*good governance*).²⁶

Sebagai analogi misalnya dengan sistem yang sekarang ini karena tidak ada aturan mekanisme yang jelas tentang PERPPU, bisa saja seorang Presiden tanpa itikad baik, menggunakan PERPPU sebagai instrumen untuk melanggar undang-undang dan melanggar hak asasi manusia (HAM) seperti penangkapan tanpa prosedur, pembunuhan, penculikan dan sebagainya. Setelah korban berjatuh, tiga bulan kemudian PERPPU ditolak DPR. Bagaimana nasib korban tersebut, apakah pembatalan penolakan PERPPU oleh DPR dapat mengembalikan korban yang telah dirugikan oleh sebuah PERPPU? Dalam situasi seperti ini hukum tidak berfungsi sebagai *Rule of Law* akan tetapi berfungsi sebagai *Rule by Law*, dimana hukum tidak berasal dari kesepakatan bersama (Rule of Law) tetapi hukum berasal dari pihak penguasa saja tanpa kesepakatan bersama (Rule by Law).²⁷

Untuk mencegah hal di atas, pemerintah haruslah benar-benar memahami secara utuh dan berhati-hati dalam proses pembentukan PERPPU. Proses perencanaan suatu PERPPU yang meliputi alasan-alasan yang akan dijadikan konsideran terhadap “*hal ikhwal kegentingan yang memaksa*” harus benar-benar diperhatikan. Apabila pemerintah merasa alasan konstitusional tidak cukup untuk dikeluarkan suatu PERPPU, maka pemerintah tidak perlu

²⁶ Muhadam Labolo, “Reformasi Birokrasi dan Implementasi *Good Governance*” dalam jurnal *Dialog Kebijakan Publik*, No.3/2011. hlm.25.

²⁷ Dalam situasi seperti ini hukum tidak berfungsi sebagai *Rule of Law* akan tetapi berfungsi sebagai *Rule by Law*, dimana hukum tidak berasal dari kesepakatan bersama (Rule of Law) tetapi hukum berasal dari pihak penguasa saja tanpa kesepakatan bersama (Rule by Law). Lihat juga R. Rueban Balasubramaniam, “Indefinite Detention: Rule by Law Or Rule of Law?” dalam, *Emergencies and the Limits of Legality* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008) hlm. 119. Lihat juga Evan J. Criddle dan Evan Fox-Decent, “Human Rights, Emergencies, and the Rule of Law” dalam jurnal *Human Rights Quarterly*, No.34/1/2012, hlm. 39-87.

memaksakan diri untuk menerbitkan PERPPU tersebut guna memenuhi keinginan pribadi atau golongan.²⁸

Harus ada regulasi yang jelas untuk mengatur keadaan kegentingan memaksa sebagaimana diperintahkan Undang-Undang Dasar. Selama ini tidak ada kejelasan mengenai bagaimana PERPPU dibuat, apa syaratnya secara materil dan formal dan bagaimana cara mencabutnya. Kalau tidak ada aturan yang jelas, PERPPU bisa saja disalahgunakan.

Peran Presiden dalam Menentukan Kegentingan Memaksa

Presiden, sebagai penguasa ranah eksekutif dalam ketatanegaraan Indonesia, diberikan hak prerogatif subjektif untuk membuat PERPPU. Presidenlah yang menafsirkan keadaan kegentingan memaksa terkait kondisi pemerintahan yang sedang dihadapinya.²⁹ Karena sifatnya sangat subjektif, PERPPU tidak tertutup kemungkinan terjadi penyimpangan dari segi maksud dan tujuan. Bisa saja kegentingan Presiden sebagai penguasa ranah eksekutif secara tersirat dapat termuat dalam suatu PERPPU.³⁰ Oleh karena itu, para ahli hukum yang berseberangan dengan ide hukum darurat, sering menentang pengaturan tentang hukum darurat dalam konstitusi.³¹

Sampai saat ini belum ada ukuran yang jelas dan terukur tentang apa yang dimaksud dengan “*hal ihwal kegentingan yang memaksa*” yang dapat menjadi alasan dikeluarkannya sebuah PERPPU oleh Presiden. Oleh karena “*hal ihwal kegentingan yang memaksa*” sebagaimana dimaksud Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 merupakan penilaian subjektif Presiden sedangkan objektivitasnya

²⁸ Lihat juga David Cole, “The Priority of Morality: The Emergency Constitution’s Blind Spot” dalam jurnal *The Yale Law*, No.113/VIII/2004, hlm. 1753-1800.

²⁹ Retno Saraswati, “Desain Sistem Pemerintahan Presidensial Yang Efektif” dalam jurnal *Masalah-Masalah Hukum*, No. 41/I/ 2012, hlm.137-140.

³⁰ Lihat juga Trevor W. Morrison, “Suspension and the Extrajudicial Constitution” dalam jurnal *Columbia Law Review*, No.107/VII/2007, hlm.1535-1616.

³¹ Louren H. Tribe dan Patrick O Gudridge, “Anti-Emergency Constitution” dalam jurnal *The Yale Law* , No.113/VII/2004, hlm.1801-1870.

dinilai oleh DPR dalam persidangan yang berikutnya yang dapat menerima atau menolak penetapan PERPPU menjadi undang-undang.³²

Dalam praktik ketatanegaraan selama ini, dari berbagai PERPPU yang pernah dikeluarkan Presiden menunjukkan adanya kecenderungan penafsiran “*hal ihwal kegentingan yang memaksa*” itu sebagai keadaan mendesak yang perlu diatur dengan peraturan setingkat undang-undang. Masalah-masalah penafsiran hukum tersebut, memang sangat potensial terjadi diantara lembaga-lembaga negara, khususnya yang memegang kekuasaan eksekutif dan yudikatif.³³

Peraturan setingkat undang-undang tersebut seperti PERPPU No. 1 Tahun 1984 tentang Penangguhan Berlakunya Undang-undang Perpajakan Tahun 1983, PERPPU No. 1 Tahun 1992 tentang Penangguhan Berlakunya Undang-Undang No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, PERPPU No. 1 Tahun 1999 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, PERPPU No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, PERPPU No. 2 Tahun 2002, dan juga PERPPU-PERPPU yang terkait dengan Pemilu, Pilkada, dan lain-lain), yang kesemuanya tidak ada kaitannya dengan keadaan bahaya sebagaimana dimaksud Pasal 12 UUD 1945 dan UU (Prp) No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya.³⁴

Ketika berbicara kegentingan atau emergensi berarti ada suasana atau keadaan yang memerlukan penanganan cepat dan segera. Hal ini bisa saja keadaan tersebut merupakan situasi bencana alam yang disebabkan alam (*natural disaster*) atau bencana yang disebabkan manusia (*man made disaster*). Bencana alam seperti seperti tsunami, banjir, gempa bumi, gunung meletus,

³² *Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU/2005.*

³³ Thomas M.J. Bateman, “Not Quite Supreme: The Courts and Coordinate Constitutional Interpretation (review)” dalam jurnal *Canadian Public Policy*, No.36/III/2010, hlm.402.

³⁴ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, hlm. 293.

dan lain sebagainya. Sedangkan bencana yang disebabkan manusia seperti peperangan, kerusuhan, kekacauan, dan sebagainya.³⁵

Apabila kita melihat sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia, hampir sebagian besar PERPPU dibuat oleh Presiden pada saat negara berada dalam posisi emergensi. Sebagai contoh, Pasal 139 Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) menegaskan bahwa:

- (1) Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintah federal yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera; dan
- (2) Undang-undang darurat mempunyai kekuasaan dan kuasa undang-undang federal; ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam pasal yang berikut.

Dengan redaksi yang agak sedikit berbeda, dalam Pasal 96 UUDS 1950 diatur ketentuan bahwa:

- (1) Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera;
- (2) Undang-undang darurat mempunyai kekuasaan dan derajat undang-undang; ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam pasal yang berikut.

Dalam Penjelasan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan, memberikan penjelasan bahwa pasal tersebut mengenai peraturan darurat, dimana aturan tersebut diadakan supaya keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan yang genting, yang memaksa pemerintah

³⁵ Stephen Holmes, "In Case of Emergency: Misunderstanding Tradeoffs in the War on Terror" dalam jurnal *California Law Review*, No.97/II/2009, hlm.301-355.

untuk bertindak cepat dan tepat.³⁶ Meskipun demikian, pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan DPR.³⁷ Oleh karena itu, peraturan pemerintah dalam Pasal 22 dimaksud, yang kekuatannya sama dengan undang-undang, harus disahkan pula oleh DPR.

Ada kesamaan pokok pikiran dari Pasal 139 Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) dan Pasal 96 UUDS 1950 yaitu pada “*Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggungjawab sendiri menetapkan undang-undang darurat.*” Pasal ini merupakan warisan dari kolonial Belanda yang dipergunakan dengan alasan untuk mempertahankan stabilitas negara dari pemberontakan ataupun gerakan bersenjata lainnya,³⁸ walaupun dalam pelaksanaannya sering bergeser dari esensi kegentingan memaksa. Dalam hal ini menyiratkan bahwa sejak dahulu, konstitusi telah memberikan kekuasaan lebih besar kepada presiden dalam membuat undang-undang yang bersifat darurat.³⁹

Untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang, pemerintah harus berhati-hati dan memperhatikan dengan seksama pembentukan suatu PERPPU, sehingga PERPPU yang dikeluarkan pada nantinya tidak mencerminkan kepentingan penguasa. Salah satu upaya yang bisa dilakukan untuk mengurangi hal tersebut, dibutuhkan peran dunia peradilan, dalam mengontrol kekuasaan eksekutif.⁴⁰

³⁶ Lihat juga Jacques Bertrand, “Indonesia’s Quasi-federalist Approach: Accommodation Amid Strong Integrationist Tendencies” dalam jurnal *International Journal of Constitutional Law*, No.5/IV/2007, hlm. 576–605.

³⁷ Irfan Nur Rachman, “Penguatan Fungsi Pengawasan Legislatif terhadap Eksekutif Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi” dalam jurnal *Konstitusi*, No.8/II/2011, hlm.69-90..

³⁸ Lihat juga Stephen I. Vladeck, “Emergency Power and the Militia Acts” dalam jurnal *The Yale Law*, No.114/I/2004, hlm. 149-194.

³⁹ Nadirsyah Hosen, “Emergency Powers and the Rule of Law in Indonesia” dalam, *Emergency Powers In Asia Exploring The Limits Of Legality* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), hlm. 268. Lihat juga Pratap Bhanu Mehta, “The Rise of Judicial Sovereignty” dalam *Journal of Democracy*, USA: The Johns Hopkins University Press, No.18/II/2007, hlm. 70-73.

⁴⁰ Adam Tomkins, “The Role Of The Courts In The Political Constitution” dalam jurnal

Kegentingan Memaksa dan Kepentingan Penguasa dalam PERPPU

Dari Pasal 22 UUD 1945 dapat dipahami bahwa yang dimaksud dengan kegentingan yang memaksa adalah keadaan yang sedemikian rupa yang berkaitan dengan urusan menjamin “keselamatan negara”. Sesuai dengan Penjelasan tersebut PERPPU hanya akan dapat dibentuk dalam hal keselamatan negara terancam bahaya.

Dengan adanya perubahan tersebut, Penjelasan Pasal 22 menjadi tereliminasi dan dalam melakukan tafsir atas Pasal 22 Penjelasan Pasal 22 itu hanya merupakan dokumen historis. Namun tentu kita mengetahui bahwa ada penafsiran historis. Perubahan UUD 1945 tidak dengan sendirinya dapat mengabaikan bahwa Penjelasan itu pernah ada dan bahwa untuk keperluan melakukan penafsiran historis, Eks Penjelasan UUD 1945 tetap layak diperhatikan.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 003/PUU/2005, MK menyatakan: “bahwa alasan dikeluarkannya sebuah PERPPU oleh Presiden, termasuk PERPPU No. 1 Tahun 2004, yaitu karena “hal ihwal kegentingan yang memaksa” sebagaimana dimaksud Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 merupakan penilaian subjektif Presiden, sedangkan objektivitasnya dinilai oleh DPR dalam persidangan yang berikutnya yang dapat menerima atau menolak penetapan PERPPU menjadi undang-undang.”⁴¹ Dari putusan ini terlihat bahwa MK yang terdiri dari para pakar hukum tata negara juga tidak berhasil mendefinisikan keadaan kegentingan memaksa.

Dari putusan tersebut terlihat bahwa tindakan Presiden untuk mengeluarkan PERPPU dalam keadaan kegentingan yang memaksa adalah sekaligus merupakan tindakan objektif dari Presiden sesuai dengan Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945. Objektifitas itu tidak terdapat pada fakta bahwa menurut Pasal 22 Ayat (2) UUD 1945, DPR harus memberikan persetujuan terhadap PERPPU. Artinya, kalau kemudian DPR tidak menyetujui PERPPU maka

University of Toronto Law Journal, No.60/I/2010, hlm.3-4.

⁴¹ *Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU/2005*.

hal itu tidak berarti bahwa tindakan subjektif Presiden bukan merupakan tindakan objektif.

Pengesahan materil dan persetujuan DPR dalam masa sidang berikutnya merupakan objektifitas yang lain, karena tindakan subjektif Presiden untuk mengeluarkan suatu PERPPU juga merupakan tindakan objektif Presiden karena sudah memenuhi ketentuan dari Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945. Langkah Presiden selanjutnya adalah mengajukan PERPPU yang sangat subjektif tersebut, kepada DPR untuk mendapat persetujuan sebagai langkah objektif. Sesuai dengan Pasal 22 Ayat (2) UUD 1945, DPR harus memberikan persetujuan atau tidak terhadap PERPPU itu dalam persidangan berikutnya. Langkah seperti ini merupakan bagian dari proses *check and balances* dari sistem ketatanegaraan. Tujuannya adalah untuk meminimalisir penyalahgunaan wewenang dari lembaga-lembaga negara.⁴²

Kalau hal di atas terjadi, apakah kegentingan memaksa itu? Dengan tidak adanya lagi penjelasan maka keadaan kegentingan yang memaksa menjadi tidak jelas ukurannya. Hal ini dapat berakibat bahwa presiden tidak hanya menggunakan PERPPU sebagai alat penyelamat keamanan negara, tetapi bisa juga ditafsirkan berdasarkan kepentingan presiden sebagai penguasa.⁴³

Esensi dari keadaan kegentingan memaksa adalah adanya materi tertentu yang merupakan materi muatan undang-undang yang seharusnya diatur dengan undang-undang, tetapi karena keterbatasan waktu maka diatur oleh Presiden dalam bentuk PERPPU. Dengan kata lain, keadaan kegentingan memaksa adalah keadaan dimana DPR tidak sanggup dengan segera dapat menjalankan fungsi legislasinya sebagaimana diamanahkan Pasal 20 ayat (1) dan (2) UUD 1945.⁴⁴ Oleh karena itu, dalam Pasal 22 Ayat (2) ditetapkan bahwa PERPPU, yang dikeluarkan dalam keadaan tidak dapat

⁴² Oren Gross & Fionnuala Ní Aoláin. *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), hlm.63.

⁴³ Nadirsyah Hosen, "Emergency Powers and the Rule of Law in Indonesia", hlm.293

⁴⁴ Lihat juga Abdul Wahid, "Politik Legislasi Menentukan Demokrasi (Analisis Putusan No. 15/PUU-IX/2011)" dalam jurnal *Konstitusi*, No.9/1/2012, hlm.163-188.

dilaksanakannya Pasal 20 Ayat (1) dan (2), harus mendapat persetujuan dari DPR dalam persidangan berikutnya. Hal ini berarti, PERPPU materi muatannya merupakan materi muatan undang-undang.

PERPPU-PERPPU Kontroversi

Sepanjang pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono 2004-2013, telah menerbitkan beberapa PERPPU, yang kemudian memunculkan multi-tafsir tentang kegentingan dan keterdesakan. Kekuasaan telah mencampuri ruang publik terlalu jauh, sehingga ada konstruksi berpikir yang tidak stabil. PERPPU sebagai produk hukum dalam kondisi darurat tidak jarang melahirkan pertentangan dan kontroversi. Kontroversi tersebut disebabkan perbedaan penafsiran dalam memandang genting tidaknya suatu situasi. Berikut ini penulis akan memaparkan tiga PERPPU yang menimbulkan kontroversi.

a. PERPPU Setelah Kasus Suap Hakim Mahkamah Konstitusi

Kasus suap yang melibatkan mantan ketua Mahkamah Konstitusi telah menyita banyak perhatian khalayak umum. Mahkamah Konstitusi yang sebelumnya menjadi garda terakhir penegakan keadilan, akhirnya kecolongan juga dengan perilaku hakimnya yang tidak terawasi. Banyak khalayak yang menilai ada baiknya Mahkamah Konstitusi dibubarkan, hakim yang terlibat suap agar segera dihukum gantung, dan berbagai macam respon masyarakat umum.

Menanggapi fenomena realitas yang terjadi saat itu, Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, merasa ada kegentingan dan kebutuhan hukum mendesak, demi memulihkan citra Mahkamah Konstitusi. Salah satu konsideran pembentukan PERPPU ini adalah mengingat pada Pemilihan Umum 2014 dikhawatirkan akan terjadi kekacauan apabila rakyat tidak percaya lagi kepada Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1

Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.⁴⁵

Substansi dari pembentukan PERPPU tersebut adalah butuhnya pengawasan terhadap Mahkamah Konstitusi, khususnya para hakim konstitusi. Disamping itu, bisa saja Presiden beranggapan bahwa PERPPU ini dibutuhkan untuk menjaga kehormatan dan perilaku hakim konstitusi dengan dibentuknya Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi, yang dibentuk oleh Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial.⁴⁶

Ketika proses pembentukan PERPPU ini, terlihat bahwa tidak ada kegentingan ataupun keadaan mendesak. Seluruh perangkat negara terlihat dapat bekerja dengan normal. Pembentukan PERPPU ini malah terlihat sebagai respon atas hasil keterkejutan terhadap situasi yang berlangsung.

Pembentukan PERPPU ini juga bisa berdampak sia-sia, karena PERPPU ini sangat rentan untuk di batalkan kembali oleh Mahkamah Konstitusi, mengingat PERPPU ini sangat membatasi ruang gerak Mahkamah Konstitusi. Walaupun sebagian ahli tata negara mengatakan PERPPU tidak dapat di uji Mahkamah Konstitusi karena PERPPU bukanlah undang-undang,⁴⁷ tetapi bukan tidak mungkin PERPPU ini bisa di uji kembali, mengingat Mahkamah Konstitusi bisa menggunakan yurisprudensi sebelumnya untuk menguji suatu PERPPU.

Sebagai tambahan, untuk kepastian hukum jangka panjang, tentang pengawasan Mahkamah Konstitusi harus diatur secara khusus dalam konstitusi, oleh karena itu, hal ini hanya mungkin kalau dilakukan dengan

⁴⁵ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi*, PERPPU No.1, LN. No.167, Tahun 2013, TLN.No.5456.

⁴⁶ *Ibid.*, Pasal.1 (4).

⁴⁷ Yusril Izha Mahendra, "MK Tak Berwenang Uji Materi Perppu Presiden", <http://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/13/10/22/mv24r3-yusril-mk-tak-berwenang-uji-materi-perppu-presiden>, diakses 29 Oktober 2013.

amandemen konstitusi, mengingat kewenangan inti dari Mahkamah Konstitusi diatur dalam konstitusi.⁴⁸ Jikalau masalah pengawasan Mahkamah Konstitusi diatur dalam undang-undang atau PERPPU, maka bukan tidak mungkin Mahkamah Konstitusi juga akan membatalkan undang-undang tersebut di kemudian hari.

b. PERPPU Pelaksana Tugas (PLT) KPK

PERPPU Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK). PERPPU ini lebih dikenal dengan PERPPU Pelaksana Tugas (Plt) KPK. Penulis berpendapat bahwa PERPPU ini punya masalah yuridis yang mendasar. Sehingga seluruh akibat dari hukum itu akan bermasalah, karena didasarkan pada PERPPU yang bermasalah. Ada yang menyatakan bahwa tindakan Presiden tidak sah, tetapi ada juga yang menyatakan sah. Bagi yang menyatakan tidak sah, kondisi yang ada sekarang belum dapat dinyatakan genting. Bagi yang menyatakan sah, mengatakan bahwa tindakan Presiden dapat digolongkan kegentingan yang memaksa, dan merupakan hak subjektif dari Presiden.

Dalam meninjau persoalan ini, ada kondisi yang perlu diperhatikan disini, di antaranya adalah:

1. Ketua KPK dan dua Wakil Ketua KPK terkena kasus yang membuat mereka harus berhadapan dengan proses hukum.
2. Ketua KPK telah berhadapan dengan dakwaan dan sudah mulai disidangkan. Sedangkan dua wakil ketua KPK sudah ditetapkan sebagai tersangka dalam suatu perkara yang lain dari yang dihadapi Ketua KPK.

Dengan adanya proses hukum tersebut, Presiden lalu menonaktifkan

⁴⁸ Konstitusi harus dilihat dan dikoreksi bersama-sama berdasarkan asas kekinian dan demi kepentingan rakyat, sehingga tidak timbul istilah *Unconstitutional Constitution* (konstitusi yang tidak konstitusional). Lihat juga Gary Jeffrey Jacobsohn, "An unconstitutional constitution? A comparative perspective" dalam *International Journal of Constitutional Law*, No.4/3/2006, hlm. 460-487.

ketiga petinggi KPK tersebut. Dengan dinonaktifkan ketiganya, maka pengambilan keputusan di KPK menjadi tidak kondusif dengan hanya ada dua orang Petinggi KPK yang tersisa. Presiden lalu mengambil tindakan mengeluarkan PERPPU untuk mengatasi hal ini dengan melakukan perubahan terhadap UU No. 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.⁴⁹ Tindakan-tindakan Presiden yang menonaktifkan dua wakil ketua dan mengeluarkan PERPPU, diambil dalam masa liburan (lebaran).

Dengan adanya penonaktifan maka pengambilan keputusan menjadi tidak memadai lagi dan perlu dilakukan upaya yang segera untuk mengatasi hal itu. Tindakan Presiden adalah menerbitkan PERPPU yang memberikan wewenang kepada Presiden untuk menunjuk petinggi KPK dalam hal petinggi KPK kurang dari tiga orang. Lalu menjadi persoalan apakah tindakan subjektif presiden ini adalah merupakan tindakan objektif. Dengan kata lain apakah tindakan Presiden untuk mengeluarkan PERPPU sudah memenuhi syarat diambil dalam keadaan kegentingan yang memaksa? Pertanyaan tersebut sering muncul ketika suatu PERPPU diterbitkan.

Melihat keinginan dan konsistensi pemberantasan korupsi, PERPPU ini sangat berpeluang memberikan dampak negatif. Selain itu, dari aspek ketatanegaraan juga ada kekhawatiran berimplikasi buruk.⁵⁰ Sebagai lembaga negara yang independen, hadirnya PERPPU bisa berbahaya bagi KPK dan masa depan Indonesia. Kekhawatiran tersebut didasarkan pada beberapa hal, di antaranya adalah

Pertama, menguatnya usaha serangan balik dari para koruptor (*corruptor fight back*) melalui tindakan polisi yang menetapkan dua orang pimpinan KPK dengan alasan yang terkesan syarat kepentingan. Beberapa kalangan menyebut ini sebagai bentuk kriminalisasi terhadap pimpinan KPK. Hal ini terindikasikan dari proses yang sangat sistematis mulai dengan pemanggilan

⁴⁹ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No.30, LN.No.137 Tahun 2002, TLN.No.4250.

⁵⁰ M.Arsyad Mawardi, "Pengawasan Dan Keseimbangan Antara DPR Dan Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan RI" dalam jurnal *Hukum*, No.15/I/2008, hlm.67-80.

sebagai saksi dan dugaan penyusutan, tetapi karena bukti yang sangat lemah, Candra dan Bibit ditetapkan sebagai tersangka penyalahgunaan kewenangan.

Kedua, terdapat kekhawatiran bahwa PERPPU ini menjadi contoh dalam perihal tafsiran kegentingan memaksa. Dalam permasalahan ketatanegaraan, akan sangat menodai demokrasi jika kewenangan yang diberikan kepada penguasa sangat subjektif.⁵¹ Penerapan PERPPU melalui pembentukan Tim 5 yang akan merekomendasikan nama PLT pimpinan KPK dapat menimbulkan akses ke depan akan bergantung pada tim ini. Jika tim ini berhasil menelurkan nama-nama yang memenuhi kriteria pemerintah dan masyarakat, maka agak bisa sedikit terobati ketakutan-ketakutan yang selama ini berkembang. Akses berbahaya lainnya adalah jika PERPPU ini tidak mendapat persetujuan DPR, padahal PLT pimpinan KPK sudah ada dan berjalan. Maka pengangkatan dan semua yang telah diputus pimpinan KPK akan dipertanyakan keabsahan dan legitimasinya.

Penulis menilai bahwa PERPPU tersebut belum perlu diterbitkan, karena masalah penggantian pelaksana tugas KPK bisa diselesaikan dengan mekanisme tata tertib yang berlaku dalam tubuh KPK. Ada beberapa alasan dasar mengapa penulis menilai bahwa PERPPU tersebut bermasalah secara legal-yudiris, alasan-alasan tersebut di antaranya adalah:

1. PERPPU memberi dasar legitimasi terhadap kesewenang-wenangan Bareskrim Polri terhadap dua pimpinan KPK, Chandra M Hamzah dan Bibit Samad Rianto.
2. PERPPU itu sebenarnya tidak cukup memuat dasar-dasar bagi lahirnya sebuah PERPPU. Dasar pengeluaran PERPPU cenderung lemah, meski PERPPU merupakan hak subjektif presiden.
3. PERPPU itu merupakan peringatan dari titik balik bagi upaya pemberantasan korupsi. Tetapi kenyataannya justru kekuasaan yang

⁵¹ Prijono Tjiptoherijanto, "Towards Democratic Governance" dalam jurnal *Negarawan*, No.11/2009, hlm.1-2.

menjadi instrumen utama yang akan menggembosi gerakan-gerakan pemberantasan korupsi.

Setelah diajukan ke DPR, ternyata PERPPU ini ditolak, sehingga tingkatannya tidak naik menjadi undang-undang. Dari hal ini bisa terlihat, DPR tidak melihat PERPPU pengangkatan ketua KPK merupakan situasi kegentingan memaksa, karena memang dalam situasinya cukup dibentuk dengan mekanisme internal dalam KPK sendiri.

c. PERPPU tentang Bank Century

PERPPU No.4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan yang akhirnya lebih dikenal dengan PERPPU Bank Century, menimbulkan kontroversi yang luar biasa, bahkan DPR harus membentuk pansus untuk menyelesaikan isu ini. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga pembentuk undang-undang tidak mengesahkan PERPPU ini menjadi undang-undang. Hal tersebut bisa dimaklumi, karena secara materi muatan PERPPU tersebut bermasalah dari segi keuangan negara. Salah satu pasal yang sangat kontroversi dari PERPPU tersebut adalah Pasal 29: *Menteri Keuangan, Gubernur Bank Indonesia, dan/ atau pihak yang melaksanakan tugas sesuai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini tidak dapat dibukuk karena telah mengambil keputusan atau kebijakan yang sejalan dengan tugas dan wewenangnya sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini.*⁵²

Dari pasal tersebut telah mengindikasikan adanya upaya untuk mencari kekebalan hukum bagi pejabat negara yang terlibat langsung dalam pembuatan PERPPU tersebut. PERPPU ini dibuat dengan alasan akan timbul dampak sistemik akibat krisis perekonomian dunia,⁵³ apabila tidak ada penyelamatan terhadap perbankan yang bermasalah dari segi finansial. Oleh karena itu, PERPPU ini dibuat sebagai landasan hukum untuk penggunaan keuangan

⁵² Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan, PERPPU No.4, LN. No.149 Tahun 2008, TLN.No.4907, Pasal.29.

⁵³ Lihat juga Dian Ediana Rae, "Peranan Hukum Dalam Krisis Perekonomian (Dunia)" dalam jurnal *Hukum Perbankan dan Kesentralan* , No.9/II/2011, hlm. 5-9.

negara demi membantu bank-bank bermasalah, salah satunya adalah Bank Century. Keputusan DPR untuk tidak mengesahkan PERPPU tersebut menjadi undang-undang merupakan tindakan bijaksana. Dikarenakan pada saat PERPPU itu diajukan, tidak ada indikasi akan terjadinya dampak sistemik perbankan yang terjadi saat itu. Hal ini terbukti pada saat itu Bank Indover ditutup karena masalah finansial tapi tidak ada dampak sistemik yang ditimbulkan.

PERPPU ini terindikasi sarat dengan kepentingan penguasa yang berdampak pada kerugian keuangan negara. Logika sederhananya adalah apabila memang PERPPU tersebut tidak bermasalah dari materi muatan dan dapat bermanfaat bagi rakyat banyak, maka DPR akan menyetujuinya tanpa perdebatan panjang.

Penulis menilai dasar hukum Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) menyelamatkan Century terlalu lemah setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Jaring Pengaman Sistem Keuangan ditolak DPR pada 18 Desember 2008. Dengan sendirinya Komite Stabilitas tak berlaku lagi sehingga Lembaga Penjamin Simpanan seharusnya menghentikan suntikan modal. Tetapi faktanya, lembaga penjamin masih mengucurkan dana ke Bank Century. Dari segi dasar hukum pemberian dana talangan ini telah menyalahi peraturan perundang-undangan.

Penutup

Kegentingan berarti ada suasana atau keadaan yang memerlukan penanganan cepat dan segera. Hal ini bisa saja keadaan tersebut merupakan situasi bencana alam yang disebabkan alam (*natural disaster*) atau bencana yang disebabkan manusia (*man made disaster*). Bencana alam seperti tsunami, banjir, gempa bumi, gunung meletus, dan lain sebagainya. Sedangkan bencana yang disebabkan manusia seperti peperangan, kerusakan, kekacauan, dan sebagainya.

Esensi dari keadaan kegentingan memaksa adalah adanya materi tertentu yang merupakan materi muatan undang-undang yang seharusnya

diatur dengan undang-undang, tetapi karena keterbatasan waktu maka diatur oleh Presiden dalam bentuk PERPPU.

Dengan kata lain, keadaan kegentingan memaksa adalah keadaan dimana DPR tidak sanggup dengan segera dapat menjalankan fungsi legislasinya secara normal. Oleh karena itu, PERPPU yang dikeluarkan harus mendapat persetujuan dari DPR dalam persidangan berikutnya. Hal ini berarti, PERPPU materi muatannya merupakan materi muatan undang-undang.

Mahkamah Konstitusi belum berhasil mendefinisikan apa yang dimaksud dengan keadaan kegentingan yang memaksa. Para ahli hukum tata negara juga tidak berhasil mendefinisikan keadaan kegentingan memaksa, sehingga menambah panjang diskursus definisi kegentingan memaksa.

Oleh karena itu, sebagai pegangan awal demi terciptanya kepastian hukum, kegentingan memaksa bisa diartikan sebagai keadaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 UUD 1945 dan UU (Prp) No. 3 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya, serta keadaan mendesak lainnya, yang menyebabkan pembentukan suatu undang-undang tidak mungkin dilakukan dengan segera.

Daftar Pustaka

- Ackerman, Bruce, "The Emergency Constitution" dalam jurnal *The Yale Law*, No.113/5/ 2004.
- Asshiddiqie, Jimly, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta: RajaGrafindo, 2007.
- Balasubramaniam, R. Rueban, "Indefinite Detention: Rule by Law Or Rule of Law?" dalam, *Emergencies and the Limits of Legality*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Bateman, Thomas M.J., "Not Quite Supreme: The Courts and Coordinate Constitutional Interpretation (review)" dalam jurnal *Canadian Public Policy*, No.36/III/2010.

- Bertrand, Jacques, “Indonesia’s Quasi-federalist Approach: Accommodation Amid Strong Integrationist Tendencies” dalam jurnal *International Journal of Constitutional Law*, No.5/IV/2007.
- Chesterman, Simon, “An International Rule of Law?” dalam jurnal *American Journal of Comparative Law*, No.56/II/2008.
- Cole, David, “The Priority of Morality: The Emergency Constitution’s Blind Spot” dalam jurnal *The Yale Law*, No.113/VIII/2004.
- Criddle, Evan J. dan Evan Fox-Decent, “Human Rights, Emergencies, and the Rule of Law” dalam jurnal *Human Rights Quarterly*, No.34/I/2012.
- Falaakh, Mohammad Fajrul, “Rekonstruksi Pengaturan Hukum Keadaan Bahaya di Indonesia” makalah disampaikan pada Focus Group Discussion on Security Sector Reform, Jakarta, 4 Februari 2003.
- Gross, Oren & Fionnuala Ní Aoláin, *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Hamidi, Jazim dan Mustafa Lutfi, “Paradigma Baru Lembaga Kepresidenan di Indonesia (Perspektif Teori Lembaga Negara)” dalam jurnal *Hukum Progresif*, No. 4/I/ 2008.
- Harijanti, Susi Dwi and Tim Lindsey, “Indonesia: General elections test the amended Constitution and the new Constitutional Court” dalam jurnal *International Journal of Constitutional Law*, No. 4/1/2006.
- Holmes, Stephen, “In Case of Emergency: Misunderstanding Tradeoffs in the War on Terror” dalam jurnal *California Law Review*, No.97/II/2009.
- Hosen, Nadirsyah, ”Emergency Powers and the Rule of Law in Indonesia” dalam, *Emergency Powers In Asia Exploring The Limits Of Legality*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Jacobsohn, Gary Jeffrey, “An unconstitutional constitution? A comparative perspective” dalam *International Journal of Constitutional Law*, No.4/3/2006.

Jakab, Andràs, “German Constitutional Law and Doctrine on State of Emergency – Paradigms and Dilemmas of a Traditional (Continental) Discourse” dalam jurnal *German Law*, No.07 /X/2006.

Kamus Bahasa Indonesia, <http://kamusbahasaIndonesia.org/kegentingan>, diakses tanggal 25 Oktober 2013.

Labolo, Muhadam, “Reformasi Birokrasi dan Implementasi *Good Governance*” dalam jurnal *Dialog Kebijakan Publik*, No.3/2011.

Mahendra, Yusril Izha “MK Tak Berwenang Uji Materi Perppu Presiden”, <http://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/13/10/22/mv24r3-yusril-mk-tak-berwenang-uji-materi-perppu-presiden>, diakses 29 Oktober 2013.

Mawardi, M.Arsyad, “Pengawasan Dan Keseimbangan Antara DPR Dan Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan RI” dalam jurnal *Hukum*, No.15/I/2008.

Mehta, Pratap Bhanu, “The Rise of Judicial Sovereignty” dalam *Journal of Democracy*, USA: The Johns Hopkins University Press, No.18/II/2007.

Morrison, Trevor W., “Suspension and the Extrajudicial Constitution” dalam jurnal *Colombia Law Review*, No.107/VII/2007.

Muttaqin, Edy Faishal, “Eksistensi Ilmu Hukum Terhadap Ilmu-Ilmu Lain Ditinjau Dari Filsafat Ilmu” dalam jurnal *Ilmu Hukum*, No.1/I/2010.

Nazriyah, Riri, “Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang” dalam jurnal *Hukum*, No.17/3/ 2010.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan, PERPPU No.4, LN. No.149 Tahun 2008, TLN.No.4907.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, PERPPU No.1, LN. No.167, Tahun 2013, TLN.No.5456.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU/2005.

Rachman, Irfan Nur, “Penguatan Fungsi Pengawasan Legislatif terhadap Eksekutif Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi” dalam jurnal *Konstitusi*, No.8/II/2011.

Rae, Dian Ediana, “Peranan Hukum Dalam Krisis Perekonomian (Dunia)” dalam jurnal *Hukum Perbankan dan Kesentralan* , No.9/II/2011.

Ramraj, Victor v. dan Arun k. Thiruvengadam, Ed., *Emergency Powers In Asia Exploring The Limits Of Legality*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Reynolds, John, “The Long Shadow Of Colonialism: The Origins of the Doctrine of Emergency In International Human Rights Law” dalam *Osgoode Hall Law School*, Research Paper, No.19/2010.

Rossi, Jim, “State Executive Lawmaking in Crisis” dalam jurnal *Duke Law*, No.56/1/2006.

Santoso, Bambang, “Relevansi Pemikiran Teori Robert B Seidman Tentang *Law on Non Transferability of the Law*’ dengan Upaya Pembangunan Hukum Nasional Indonesia” dalam jurnal *Yustisia*, No. 70/ 2007.

Saraswati, Retno, “Desain Sistem Pemerintahan Presidensial Yang Efektif” dalam jurnal *Masalah-Masalah Hukum*, No. 41/I/ 2012.

Sarmadi, A. Sukris, “Membebaskan Positivisme Hukum Ke Ranah Hukum Progresif (Studi Pembacaan Teks Hukum Bagi Penegak Hukum)” dalam jurnal *Dinamika Hukum*, No.12/II/2012.

- Scheurman, William E., "Emergency Powers and the Rule of Law After 9/11" dalam jurnal *Political Philosophy*, No.14/1/2006.
- Schor, Miguel, "An Essay on the Emergence of Constitutional Courts: The Cases of Mexico and Colombia" dalam jurnal *Indiana Journal of Global Legal Studies*, No.16/I/2009.
- Sembiring, Rosnidar, "Pengaruh Legal Positivism Terhadap Perkembangan dan Pelaksanaan Hukum di Indonesia" dalam jurnal *Equality*, No.16/I/2011.
- Suhardin, Yohanes, "Fenomena Mengabaikan Keadilan Dalam Penegakan Hukum" dalam jurnal *Mimbar Hukum*, No. 21/II/ 2009.
- Susanto, Anthon F., "Problematika Nalar dan Kekuasaan Kajian Putusan MA Nomor 36P/Hum/ 2011" dalam Jurnal *Yudisial*, No. 5/II/2012.
- Tjiptoherijanto, Prijono, "Towards Democratic Governance" dalam jurnal *Negarawan*, No.11/2009.
- Tomkins, Adam, "The Role Of The Courts In The Political Constitution" dalam jurnal *University of Toronto Law Journal*, No.60/I/2010.
- Tribe, Louren H. dan Patrick O Gudridge, "Anti-Emergency Constitution" dalam jurnal *The Yale Law* , No.113/VII/2004.
- Undang-Undang Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No.30, LN.No.137 Tahun 2002, TLN.No.4250.
- Undang-Undang Tentang Mahkamah Konstitusi*, UU.No. 24, LN. No.98 Tahun 2003, TLN.No.4316.
- Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU.No.12, LN.No.82 Tahun 2011, TLN.No.5234.

Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, UU. No.8. LN. No.70 Tahun 2011. TLN.No.5226.

Vladeck, Stephen I., “Emergency Power and the Militia Acts” dalam jurnal *The Yale Law*, No.114/I/2004.

Wahid, Abdul, “Politik Legislasi Menentukan Demokrasi (Analisis Putusan No. 15/PUU-IX/2011)” dalam jurnal *Konstitusi*, No.9/1/2012.