



## Tinjauan Yuridis Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Dalam Menakar Negara Berada Dalam Ikhwal Kegentingan Memaksa Oleh Presiden

Moza Dela Fudika, Aryo Akbar, Asri Muhammad Saleh\*

Ilmu Hukum, Fakultas Hukum  
Universitas Islam Riau, Pekanbaru, Riau

mozadelafudika@law.uir.ac.id, aryoakbar@law.uir.ac.id, asrimuhammadsaleh@law.uir.ac.id\*

**Abstract:** *Government Regulation in Lieu of Law (Perppu) is a legal product in the field of legislation issued by the President without waiting for prior approval by the House of Representatives. Perppu can be issued by the president to address conditions of urgency/State in an emergency that requires fast regulation to address the state's emergency problems. However, in the phenomenon that occurs, every Perppu issued by the president always raises pros and cons in the community. Instead of dealing with state emergencies, it tends to protect certain powers over the birth of a Perppu. Especially during the administration of President Jokowi, which also caused a commotion in the government when the President issued several Perppu. This of course needs to be reviewed from a juridical aspect whether the indicators of a State emergency interpreted by a President have certainty and legal justice for the community. This study aims to answer juridically related to the position of the Perppu in measuring the state is in the crisis of coercion by the president.*

**Key Words:** *Position; Perpu; Happenings; Essential; President*

**Abstrak:** Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) adalah produk hukum dalam bidang legislasi yang diterbitkan oleh Presiden tanpa menunggu persetujuan terlebih dahulu oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Perpu dapat diterbitkan oleh presiden untuk mengatasi kondisi ikhwal kegentingan/ Negara dalam keadaan darurat yang membutuhkan regulasi cepat untuk mengatasi permasalahan kedaruratan Negara tersebut. Namun dalam fenomena yang terjadi, setiap Perppu yang diterbitkan oleh presiden senantiasa menimbulkan pro kontra ditengah masyarakat. Alih-alih untuk mengatasi kedaruratan Negara, namun cenderung untuk melindungi kekuasaan tertentu atas lahirnya sebuah perpu. Terutama pada masa pemerintahan Presiden Jokowi yang juga menimbulkan keributan dalam pemerintahan ketika Presiden menerbitkan beberapa perpu. Hal ini tentu perlu ditinjau dari aspek yuridis apakah indikator kedaruratan Negara yang ditafsirkan oleh seorang Presiden telah berkepastian dan berkeadilan hukum bagi masyarakat. Penelitian ini bertujuan untuk menjawab secara yuridis terkait kedudukan perpu dalam menakar negara berada dalam ikhwal kegentingan memaksa oleh presiden.

**Kata kunci:** Kedudukan; Perppu; Ikhwal;Genting; Presiden

## Pendahuluan

Dalam perkembangan ketatanegaraan saat ini, kedudukan dan peran Perppu menjadi cukup signifikan dalam konteks penyelesaian persoalan bangsa yang bersifat mendesak dan genting sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Indonesia adalah negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial, pada perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah menempatkan kembali Indonesia kepada arah sistem presidensial murni. Hal ini dapat dilihat dari dihapuskannya sistem kekuasaan tertinggi dan tinggi negara dalam UUD NRI Tahun 1945 yang diwujudkan dalam lembaga tertinggi negara. Lembaga tertinggi negara diwakili MPR, sedangkan pada lembaga tinggi negara salah satunya adalah lembaga Presiden. Presiden sebagai mandataris MPR harus bertanggung jawab kepada MPR. Pola hubungan antara presiden dengan MPR yang sejajar sebagai lembaga negara, namun, presiden tetap dapat diberhentikan sebelum berakhir masa jabatannya oleh MPR melalui sidang istimewa MPR. Pada umumnya, sistem presidensial lebih menekankan kekuasaan utama yang bertumpu pada Presiden sebagai kepala eksekutif. Presiden memiliki kewenangan tersendiri dalam mengeluarkan Perpu, dimana kewenangan Presiden dalam menetapkan Perpu merupakan wewenang yang “luar biasa” dibidang perundang-undangan, Perpu merupakan bentuk peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden tanpa terlebih dahulu harus mendapatkan persetujuan dari DPR. Namun dalam menetapkan Perpu tersebut Presiden harus memiliki dasar hukum yang jelas sebagai parameter dalam menetapkan Perpu agar terhindar dari penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan. Dikeluarkannya Perpu karena adanya kebutuhan yang diperlukan oleh Pemerintah untuk mengatasi permasalahan yang dapat sewaktu-waktu muncul dan sebagai solusi yang dapat segera dijalankan apabila terjadi suatu keadaan yang genting serta memaksa untuk diselesaikan pada saat itu juga. Wewenang Presiden dalam menetapkan Perppu diatur dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, yang mengatur sebagai berikut: Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Sedangkan dalam sistem UUDS 1950 dan Konstitusi RIS hal tersebut menetapkan Perppu dinamakan “Undang-Undang Darurat”. Meskipun terlihat serupa dan mempunyai fungsi yang sama, tetapi memiliki perbedaan perumusan antara UUD 1945 dengan UUDS 1950 dan Konstitusi RIS. Menurut UUD 1945 wewenang membuat Perpu ada pada Presiden dan Perppu dibuat dalam “hal ihwal kegentingan yang memaksa”, sedangkan menurut UUDS 1950 dan Konstitusi RIS wewenang tersebut ada pada Pemerintah serta Undang-Undang Darurat dikeluarkan “karena keadaan yang mendesak”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Bagir Manan, Lembaga Kepresidenan, Ctk. Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm 154.

Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 Presiden dalam mengeluarkan Perppu memiliki 3 syarat sebagai parameter adanya hal “kegentingan yang memaksa” bagi Presiden untuk mengeluarkan Perppu, yaitu: Adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang; Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai; dan adanya 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. Penerbitan Perppu seolah tidak ada sekat atau batasan bagi seorang Presiden, karena memang dianggap sebagai Hak Preogratif seorang Presiden.

Di zaman kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono terbit Perppu sebanyak 20 Perppu yang jika dinilai dari segi kuantitas tentu ini adalah jumlah yang sangat banyak dalam menafsirkan negara dalam keadaan ikhwal kegentingan memaksa. Sedangkan Pada era pemerintahan Presiden Jokowi juga menuai berbagai kontroversi dalam penerbitan Perppu oleh Jokowi, selama dua periode kepemimpinan Presiden Jokowi telah mengeluarkan sebanyak 5 Perppu yang jika dilihat dari kuantitas jumlah Perppu tersebut tidak banyak, namun meskipun demikian menimbulkan berbagai kontroversial ditengah masyarakat. Diantaranya sederet Perppu yang menimbulkan kegaduhan pasca dilahirkannya Perppu tersebut adalah Perppu Nomor 1 Tahun 2015, Perppu Nomor 2 Tahun 2017 dan Perppu Nomor 1 Tahun 2020. Berdasarkan permasalahan di atas peneliti tertarik untuk meneliti lebih lanjut yang dirumuskan dalam rumusan masalah yaitu bagaimanakah tinjauan yuridis Kedudukan Perppu dalam Menakar Negara dalam Keadaan Ikhwal Genting Memaksa oleh Presiden. Tujuan Penelitian ini diharapkan dapat menambah perkembangan dan warna keilmuan dalam bidang perundang-undangan Indonesia khususnya dalam bidang legislasi Perppu.

## **Metode**

Jenis penelitian /pendekatan yang digunakan oleh penulis adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum kepustakaan.<sup>2</sup>Karena menjadikan bahan kepustakaan sebagai tumpuan utama dalam melakukan penelitian ini. Di dalam penelitian hukum normatif memiliki kriteria jenis penelitian yaitu penelitian yang membahas tentang asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum. Dalam penelitian hukum normatif ini, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan menggunakan asas-asas hukum.

---

<sup>2</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm.23

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan jenis data sekunder yang diperoleh dari data yang bersumber dari bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier yaitu: Bahan hukum primer diperoleh dari peraturan dasar atau konstitusi, peraturan Perundang-undangan khususnya yang menyangkut masalah tafsir negara dalam ikhwal kegentingan memaksa, dalam hal ini yang dimaksud yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009. Bahan hukum sekunder diperoleh dari publikasi hukum, internet dengan menyebut nama situsnya, rancangan Undang-undang, hasil karya ilmiah para sarjana, hasil-hasil penelitian, buku-buku hukum (*Texts Books*), dan jurnal-jurnal hukum. Bahan hukum tersier diperoleh dari Kamus Besar Bahasa Indonesia, kamus hukum dan kamus lainnya yang ada kaitannya dengan penelitian.

Teknik analisis data menggunakan metode kualitatif yaitu suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis, karena tidak menggunakan rumus-rumus dan angka-angka dengan menggunakan metode berfikir deduktif. Metode deduktif ialah suatu cara berfikir yang berawal dari proposisi umum yang kebenarannya telah diketahui dan berakhir pada suatu pengetahuan baru yang bersifat khusus.

## Hasil dan Pembahasan

### 1. Kedudukan Perpu Dalam Peraturan Perundang-Undangan

Perpu merupakan produk hukum yang sah sesuai ketentuan pasal 22 Undang-undang Dasar NKRI Tahun 1945. Secara formal, perpu adalah peraturan pemerintah, bukan Undang-undang. Terhadap perpu, DPR dapat melakukan *legislative review* untuk menyetujui perpu sebagai Undang-undang atau tidak. Pasal 22 UUD NKRI tahun 1945 menyebutkan:

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

Perpu adalah peraturan perundang-undangan yang diterapkan oleh presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Hal Ini Sebagaimana Ketentuan Pasal 1 Angka 4 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan<sup>3</sup>. Untuk mewujudkan mekanisme *checks and balance* antara presiden dan DPR, terdapat kriteria normatif yang harus dipenuhi dalam penetapan perpu sebagaimana pasal 22 ayat (2) UUD NKRI Tahun 1945. Perpu harus mendapat persetujuan DPR di persidangan berikutnya, jika DPR tidak menyetujui maka perpu haruslah dicabut.

Keberadaan Perpu sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Karena mengingat dalam keadaan tidak normal Presiden haruslah bertindak cepat dan sigap untuk mengatasi keadaan tersebut. Dan dalam keadaan kembali

---

<sup>3</sup> Lihat Pasal 1 angka 4 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-Perundangundangan

normal Presiden harus membicarakan bersama dengan DPR dengan kemungkinan disetujui menjadi Undang-undang ataupun sebaliknya dilakukan pencabutan.

Pada dasarnya jika ditinjau secara hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011 tersebut kedudukan antara Undang-Undang dan Perppu memiliki kedudukan yang sederajat, Pasal 9 UU No.12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberi ketegasan bahwa, materi muatan Perpu sama dengan materi muatan undang-undang. Karena memang Perpu adalah undang-undang yang dibentuk seperti Peraturan Pemerintah.

Secara normatif Perpu merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan di Indonesia. Perubahan posisi Perpu dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia disebabkan oleh karena dinamika politik pada masa tersebut. Dalam UU 12/2011, posisi Perppu sejajar dengan Undang-Undang dan berada di bawah TAP MPR. Jika dilihat keberadaan Perppu dalam TAP MPR Nomor III/MPR/2000, Perppu menempati posisinya di bawah Undang-Undang. Akan tetapi bila dilihat posisi Perppu dalam TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966, UU 10/2004 dan UU 12/2011, kedudukan atau posisi Perppu sejajar dengan Undang-Undang. Adapun salah satu pertimbangan disajarkannya antara Undang-Undang dengan Perppu adalah karena materi muatan Perppu sama dengan materi muatan Undang-Undang.<sup>4</sup>

Pada hakekatnya Perppu sama dan sederajat dengan Undang-undang, hanya syarat pembentukannya yang berbeda. Oleh karena itu, penegasan dalam Pasal 9 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menyatakan bahwa materi muatan Perppu sama dengan materi muatan Undang-Undang adalah tepat. Menurut Jimly Asshiddiqie, sebagai konsekuensi telah bergesernya kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden ke DPR berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (1) baru juncto Pasal 5 ayat (1) baru UUD 1945, maka kedudukan DPR sebagai lembaga legislatif makin dipertegas. Oleh karena itu, semua peraturan yang dikeluarkan oleh Presiden haruslah mengacu kepada Undang-Undang dan UUD, dan tidak boleh lagi bersifat mandiri seperti Keputusan Presiden di masa lalu. Satu-satunya peraturan yang dikeluarkan Presiden/Pemerintah yang dapat bersifat mandiri dalam arti tidak untuk melaksanakan perintah UU adalah berbentuk Perppu yang dapat berlaku selama-lamanya 1 tahun. Untuk selanjutnya Perppu tersebut harus diajukan untuk mendapatkan persetujuan DPR. Jika DPR menolak menyetujui Perppu tersebut, maka menurut ketentuan Pasal 22 ayat (3) UUD 1945 Presiden harus mencabutnya kembali dengan tindakan pencabutan. Ketentuan pencabutan ini agar lebih tegas, sebaiknya disempurnakan menjadi tidak berlaku lagi demi hukum.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Lihat Pasal 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat studi HTN Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2004, Hlm.273-274.

## 2. Ikhwal Kegentingan Dalam Perppu

Unsur kegentingan memaksa harus menunjukkan dua ciri umum, yaitu adanya krisis dan kemendesakkan, oleh Bagir Manan suatu keadaan krisis ditafsirkan dengan adanya gangguan yang menimbulkan kegentingan dan bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbunse*). Sedangkan kemendesakkan, diartikan sebagai keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan memuat suatu tindakan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu. Atau telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar yang wajar (*reasonableness*), apabila tidak diatur segera akan menimbulkan gangguan baik bagi masyarakat ataupun terhadap jalannya pemerintahan.<sup>6</sup>

Sejalan dengan Bagir Manan, kegentingan yang memaksa menurut Jimly Asshidiqie lebih ditekankan pada aspek kebutuhan hukum yang bersifat mendesak atau urgensi yang terkait dengan waktu yang terbatas. Kemudian ditambahkan bahwa terdapat tiga syarat materiil untuk menetapkan PERPPU, yaitu:<sup>7</sup>

- a) Ada kebutuhan yang mendesak untuk bertindak (*reasonable necessity*);
- b) Waktu yang tersedia terbatas atau terdapat kegentingan waktu (*limited time*);
- c) Tidak tersedia alternatif lain atau menurut penalaran yang wajar alternative lain diperkirakan tidak dapat mengatasi keadaan, sehingga penetapan PERPPU merupakan satu-satunya cara untuk mengatasi keadaan tersebut (*beyond reasonable doubt*)

Melengkapi dan menutup ajaran-ajaran para ahli tersebut, MK sebagai penafsir konstitusi melalui Putusan No. 138/PUU-VII/2009, menafsirkan frasa kegentingan yang memaksa dalam pasal 22 UUD 1945 dengan tiga (3) syarat yaitu:<sup>8</sup>

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

Perpu sebagai *emergency legislation* yang didasarkan pada alasan *innerenootstand* (keadaan darurat yang bersifat internal) dalam keadaan mendesak dari segi substansi, dan genting dari segi waktunya. Sementara itu, hal ihwal kegentingan yang memaksa" merupakan syarat konstitutif yang menjadi dasar kewenangan presiden dalam menetapkan perpu. Apabila tidak dapat menunjukkan syarat nyata keadaan itu, presiden tidak berwenang menetapkan perpu. Perpu yang ditetapkan tanpa adanya hal ihwal kegentingan maka batal demi hukum (*null and void*), karena melanggar asas legalitas yaitu dibuat tanpa wewenang. Hal ihwal kegentingan yang memaksa juga harus menunjukkan beberapa

---

<sup>6</sup> Bagir Manan, Lembaga Kepresidenan, Yogyakarta, Penerbit Gama Media, 1999, hlm., 158-159.

<sup>7</sup> Jimly Asshidiqie, Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Jakarta : Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm., 154-155

<sup>8</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009

syarat adanya krisis, yang menimbulkan bahaya atau hambatan secara nyata terhadap kelancaran menjalankan fungsi pemerintahan. Oleh karena itu, muatan perppu hanya terbatas pada pelaksanaan (*administratiefrechtelijk*). Keadaan bahaya atau darurat harus dapat didefinisikan. Pemberian cakupan ini bertujuan agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang oleh penguasa. Karena dalam keadaan tersebut negara dapat melakukan tindakan apapun termasuk membatasi hak warga negara. Sehingga negara perlu melanggar prinsip yang dianutnya sendiri guna menyelamatkan diri dari keadaan tersebut.

Kriteria tentang apa yang dimaksudkan dengan istilah hal ikhwal kegentingan yang tidak dapat diduga, diperkirakan atau diprediksi sebelumnya, serta harus ditanggulangi segera dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan undang-undang.<sup>9</sup>

Keadaan bahaya tidak boleh berlama-lama, karena fungsi utama hukum negara darurat (*staatsnoodrecht*) ialah menghapuskan segera bahaya itu sehingga kembali normal. Bila terjadi keadaan berlama-lama, *nood* (bahaya) itu maka menyalahi tujuan diadakan hukum negara darurat. Keadaan bahaya dengan upaya luar biasa harus ada keseimbangan, supaya kewenangan itu tidak berlebihan sekaligus mencegah penyalahgunaan kekuasaan yang besar. Keadaan bahaya itu adalah sesuatu yang abnormal, untuk mengatasi bahaya itu hukumnya pun dalam keadaan biasa pun harus dipandang abnormal dan luar biasa, mungkin dalam keadaan normal tindakan penguasa itu masuk dalam kategori *onrechtmatig*, namun karena keadaan bahaya atau abnormal, maka tindakan penguasa itu adalah sah dan dapat dibenarkan.<sup>10</sup>

Keadaan bahaya atau darurat harus dapat didefinisikan. Pemberian cakupan ini bertujuan agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang oleh penguasa. Karena dalam keadaan tersebut negara dapat melakukan tindakan apapun termasuk membatasi hak warga negara. Sehingga negara perlu melanggar prinsip yang dianutnya sendiri guna menyelamatkan diri dari keadaan tersebut.

### **3. Kewenangan Presiden Dalam Menerbitkan Perpu Dan Eksistensi Perpu Di Negara Hukum Republik Indonesia**

Indonesia sebagai negara hukum modern (*welfare state*) dalam rangka mewujudkan tujuan negara yakni memberikan kesejahteraan bagi masyarakatnya dan melindungi hak-hak warga negaranya, harus menganut prinsip utama atau asas pokok yang terdiri atas asas legalitas, asas pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, asas pembagian kekuasaan

---

<sup>9</sup> I Gede Pantja Astawa, "Ruang Lingkup dan Pelaksanaan Wewenang Presiden Berdasarkan Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945", Bandung, Thesis Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, 1992, h. 178-179. Berdasarkan Dalam dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundangundangan di Indonesia*, Cetakan ke 1, PT. Alumni Bandung, 2008, h. 99-100

<sup>10</sup> R.Kranenburg, *De Grondslagen der Rechtswetenschap*, Cetakan ketiga, 1951, hlm. 94-96, sebagaimana dikutip kembali oleh Herman Sihombing dalam *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, Djembatan, Jakarta, 1996, h. viii.

negara, asas peradilan yang bebas dan tidak memihak, asas kedaulatan rakyat, asas demokrasi dan asas konstitusional.<sup>11</sup>

Pemerintah (*bestuur*) selaku pelaksana kebijakan politik negara mempunyai wewenang sebagaimana diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku atau berdasarkan pada asas legalitas untuk mengendalikan pemerintahan memimpin atau mengatur warga negaranya, memberi petunjuk, menggerakkan potensi, memberi arah, mengkoordinasikan kegiatan, mengawasi, mendorong dan melindungi masyarakat.<sup>12</sup>

Kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif ialah kewenangan Presiden dalam peraturan perundang-undangan berada dalam bingkai kekuasaan pemerintahan yang artinya kekuasaan untuk menjalankan undang-undang. Kekuasaan presiden tidak hanya membuat peraturan pelaksanaan undang-undang tetapi juga mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR.

Kewenangan Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) didasarkan atas ketentuan pasal 22 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan<sup>13</sup> “Dalam hal ihkwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang”. Menurut Abdul Ghofar, jika pada waktu DPR tidak dalam masa sidang sementara presiden perlu diadakan suatu peraturan yang seharusnya adalah undang-undang atau materinya adalah ancaman hukuman pidana sehingga harus dibuat dalam bentuk undang- undang. Maka presiden mempunyai kewenangan mengeluarkan perppu.<sup>14</sup>

Keberanian Presiden mengeluarkan perpu tidak lepas dari perdebatan tentang hak subyektifitas (terbatas) presiden dalam menafsirkan “hal kegentingan memaksa” yang diatur dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945. Penafsiran subyektif Presiden dalam pasal 22 harus dibedakan dengan penafsiran obyektif yang diatur dalam Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945. Dalam kondisi bahaya atau tidak normal, UUD Negara RI Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada presiden untuk melakukan tindakan khusus. Tindakan khusus yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 diatur dalam Pasal 12 dan Pasal 22. Pasal 12 menyebutkan presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang. UUD NRI Tahun 1945 dengan tegas mengamanatkan adanya undang-undang yang mengatur keadaan bahaya yang saat ini diatur lebih lanjut dalam UU No. 23 Tahun 1959 tentang keadaan bahaya. Terhadap keadaan bahaya yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 1959 ini, presiden hanya dapat menafsirkan secara obyektif.

Lahirnya sebuah undang-undang memiliki perbedaan yang cukup fundamental dengan lahirnya sebuah PERPPU, dimana undang-undang muncul dari sebuah rancangan

---

<sup>11</sup> Imran Juhaefah, Hal Ihwal Kegentingan Yang Memaksa Sebagai Landasan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Disertasi, Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia, Makassar, 2011, hlm. 2.

<sup>12</sup> Muin Fahmal, Peran Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih, Penerbit Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm. 100.

<sup>13</sup> Lihat Pasal 22 UUD RI Tahun 1945

<sup>14</sup> Abdul Ghoffar, Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD Tahun 1945 Dengan Delapan Negara, (Depok – UI Press, Tahun 2007), hlm. 101



undang-undang kemudian haruslah mendapatkan kata sepakat atau mendapatkan kesepakatan secara bersama antara legislatif (DPR) dan eksekutif (Presiden) terlebih dahulu, sedangkan PERPPU lahir dari adanya penafsiran eksekutif (Presiden) sebagaimana yang telah tertuang di dalam pasal 22 UUD NRI 1945 yaitu tentang suatu hal ihwal yang memaksa.

Eksistensi pembentukan perppu di Indonesia saat ini dapat dikatakan cukup tinggi. Jika dihitung secara kuantitas, maka jumlah kelahiran perppu berjumlah relative tinggi. Semakin tingginya angka pembentukan perppu maka disimpulkan bahwa negara seringkali menghadapi kondisi ikhwal kegentingan. Akan muncul tafsiran bahwa dengan semakin banyaknya perppu maka akan dianggap sebagai kegagalan negara dalam menjalankan tugas dan tujuan bernegara.

Penafsiran objektif seorang presiden sulit untuk dilakukan karena kewenangan yang diberikan peraturan perundang-undangan kepada presiden untuk membentuk perppu masih bersifat subjektif untuk ditafsirkan presiden, sekalipun telah ada acuan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusannya.

Sebagai peraturan darurat, Perpu mengandung pembatasan-pembatasan. Tanpa pembatasan tersebut berpotensi menjadi sumber ketidakteraturan dan penyimpangan dalam penyelenggaraan negara. Menurut pendapat Bagir Manan<sup>15</sup>, materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) hanya mengenai hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan (administrasi negara). Menurutny tidak boleh perpu dikeluarkan bersifat ketatanegaraan dan hal yang berkaitan dengan lembaga negara, kewarganegaraan, territorial, negara, dan hak dasar rakyat.

## **Kesimpulan**

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang memiliki kedudukan yang sejajar dengan undang-undang sehingga secara materi muatan perppu tetap mengikuti model daripada undang-undang. Hal ikhwal kegentingan memaksa sebagai syarat untuk dilahirkannya perppu masih memiliki interpretasi yang berbeda-beda dikarenakan perppu tidak luput dari penafsiran subjektif seorang presiden dalam menjalankan kewenangannya membentuk perppu. Dengan tingkat kelahiran perppu di Indonesia yang relative tinggi secara kuantitas maka sangat diperlukan pembatasan-pembatasan yang menjadi rambu atau acuan bagi pemerintah khususnya presiden dalam membentuk perppu agar tidak merugikan hak dari seluruh warga negara Indonesia.

---

<sup>15</sup> Sumali, Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU), Jakarta, hlm.93.

## Daftar Rujukan

- Abdul Ghoffar.(2007), *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD Tahun 1945 Dengan Delapan Negara*, Depok – UI Press.
- Encik Muhammad Fauzan. (2017). *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2017.
- Bagir Manan. (2003), *Lembaga Kepresidenan*, Ctk. Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Jimly Asshiddiqie.(2004), *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat studi HTN Fakultas Hukum UI, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie.(2006), *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta : Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Muin Fahmal.(2008), *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Penerbit Kreasi Total Media, Yogyakarta.
- R.Kranenburg, *De Grondslagen der Rechtswetenschap*.(1996), Cetakan ketiga, 1951, hlm. 94-96, sebagaimana dikutip kembali oleh Herman Sihombing dalam *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, Djambatan, Jakarta.
- Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, Jakarta.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. (2007), *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- I Gede Pantja Astawa, "Ruang Lingkup dan Pelaksanaan Wewenang Presiden Berdasarkan Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945", Bandung, Thesis Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, 1992, h. 178-179. Berdasarkan Dalam dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundangundangan di Indonesia*, Cetakan ke 1, PT. Alumni Bandung, 2008, h. 99-100
- Imran Juhaefah, *Hal Ihwal Kegentingan Yang Memaksa Sebagai Landasan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, Disertasi, Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia, Makassar, 2011, hlm. 2.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-Perundang-undangan
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009