

Jurnal **SIMBUR CAHAYA**

**Prinsip-Prinsip yang Mendasari Mahkamah Konstitusi
dalam Memutuskan Perkara Konstitusional**

**Legal Paradigm of Competition Law on Industrial
Commodities Trading in South Sumatera**

**Perlindungan Hukum Varietas Tanaman dalam Perspektif
Hak Kekayaan Intelektual**

**Pengembangan Ivestasi bagi Usaha Mikro, Kecil, Menengah,
dan Koperasi di Sumatera Selatan**

Pencucian Uang dan Rahasia Bank

**Tafsiran Kegentingan yang Memaksa dalam Pasal 22 Ayat 1
Amandemen UUD 1945 mengenai Penetapan Peraturan Pemerintah
sebagai Pengganti Undang-Undang (PERPPU)**

Pengelolaan Keuangan Negara dalam Perspektif Hukum Administrasi

Penyelesaian Perkara melalui Peradilan Perdata

**Perizinan dan Ketenagakerjaan (Fenomena Otonomi Daerah
Merespons Pasar Global)**

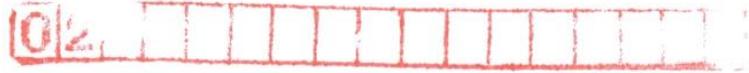
**Korelasi Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik
Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Undang-Undang No.8
Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dalam Hal Pelaksanaan
Penertiban Perniagaan yang Melindungi Konsumen di Indonesia**

**Pentingnya Pencatatan Perkawinan Menurut Undang-Undang
No.1 Tahun 1974 tentang Perkawinan**



**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS SRIWIJAYA
SUMATERA SELATAN**

Jurnal



SIMBUR CAHAYA

Prinsip-prinsip yang Mendasari Mahkamah Konstitusi dalam
Memutuskan Perkara Konstitusional

Legal Paradigm of Competition Law on Industrial Commodities Trading
in South Sumatera

Perlindungan Hukum Varietas Tanaman dalam Perspektif Hak Kekayaan
Intelektual

Pengembangan Ivestasi bagi Usaha Mikro, Kecil, Menengah, dan Koperasi
di Sumatera Selatan

Pencucian Uang dan Rahasia Bank

Tafsiran Kegentingan yang Memaksa dalam Pasal 22 ayat 1 Amandemen
UUD 1945 mengenai Penetapan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti
Undang-Undang (PERPPU)

Pengelolaan Keuangan Negara dalam Perspektif Hukum Administrasi

Penyelesaian Perkara melalui Peradilan Perdata

Perizinan dan Ketenagakerjaan (Fenomena Otonomi Daerah Merespons
Pasar Global)

Korelasi Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik
Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Undang-Undang No.8
Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dalam Hal Pelaksanaan
Penertiban Perniagaan yang Melindungi Konsumen di Indonesia

Pentingnya Pencatatan Perkawinan Menurut Undang-Undang No.1 Tahun
1974 tentang Perkawinan



FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS SRIWIJAYA
SUMATERA SELATAN

ILMU HUKUM	Volume XVIII	No. 48	Mei 2012	ISSN: 14110-0614
------------	--------------	--------	----------	------------------

PENGANTAR PENYUNTING

Puji Syukur kehadiran Allah Swt., karena berkat ridho-Nya Majalah Simbur Cahaya edisi 48 ini dapat terbit. Dalam hal penyuntingan, penampilan, gaya penulisan, dan substansi edisi kali ini mengikuti apa yang ada dalam edisi 47. Hal ini terkait dengan penyesuaian ketentuan akreditasi berkala ilmiah yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi dan adanya perubahan kepengurusan majalah Simbur Cahaya.

Artikel ilmiah yang dimuat juga memperlihatkan adanya variasi pendekatan dalam memahami permasalahan hukum. Berbagai upaya dilakukan oleh penyunting untuk dapat menampilkan tulisan yang berkualitas. Secara cermat tulisan-tulisan yang dimuat telah melalui koreksi, sehingga apa yang tersaji diharapkan dapat memenuhi harapan para pembaca yang budiman.

Pada edisi ini kajian diawali dengan menampilkan hasil pembahasan tentang: Prinsip-prinsip yang Mendasari Mahkamah Konstitusi dalam Memutuskan Perkara Konstitusional Oleh: **Else Suhaimai**. Legal Paradigm of Competition Law on Industrial Commodities Trading in South Sumatera Oleh: **Vegitya Ramadhani Putri**. Perlindungan Hukum Varietas Tanaman dalam Perspektif Hak Kekayaan Intelektual Oleh: **Sri Handayani**. Pengembangan Ivestasi bagi Usaha Mikro, Kecil, Menengah dan Koperasi Di Sumatera Selatan Oleh: **Iskandar Halim dan Sri Handayani**. Pencucian Uang dan Rahasia Bank Oleh: **Malkian Elfani**. Tafsiran Kegentingan yang Memaksa dalam Pasal 22 ayat 1 Amandemen UUD 1945 mengenai Penetapan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Oleh: **Fahmi Yoesmar**. Pengelolaan Keuangan Negara dalam Perspektif Hukum Administrasi Oleh: **Agus Ngadino dan Iza Rumesten R.S**. Penyelesaian Perkara melalui Peradilan Perdata Oleh: **Ahmaturrahman**. Perizinan dan Ketenagakerjaan (Fenomena Otonomi Daerah Merespon Pasar Global) Oleh: **Zen Zanibar**. Korelasi Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Undang-Undang No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dalam Hal Pelaksanaan Penertiban Perniagaan yang Melindungi Konsumen di Indonesia Oleh: **Putu Samawati**. Pentingnya Pencatatan Perkawinan Menurut Undang-Undang No.1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Oleh: **Wahyu Ernaningsih**.

Demikian pengantar dari Redaksi Majalah Simbur Cahaya semoga edisi kali semakin menambah khasanah kajian hukum di Indonesia. Selain itu redaksi mengharapkan kritik dan saran untuk meningkatkan mutu penerbitan majalah berikutnya. Selamat membaca.

Inderalaya, Mei 2012

Redaksi

DAFTAR ISI

DARI REDAKSI	iii
DAFTAR ISI	v
• Prinsip-Prinsip yang Mendasari Mahkamah Konstitusi dalam Memutuskan Perkara Konstitusional Oleh: Else Suhaimai	3069
• Legal Paradigm of Competition Law on Industrial Commodities Trading in South Sumatera Oleh: Vegitya Ramadhani Putri	3081
• Perlindungan Hukum Varietas Tanaman dalam Perspektif Hak Kekayaan Intelektual Oleh: Sri Handayani	3099
• Pengembangan Investasi bagi Usaha Mikro, Kecil, Menengah, dan Koperasi di Sumatera Selatan Oleh: Iskandar Halim dan Sri Handayani	3113
• Pencucian Uang dan Rahasia Bank Oleh: Malkian Elfani	3125
• Tafsiran Kegentingan yang Memaksa dalam Pasal 22 ayat 1 Amandemen UUD 1945 mengenai Penetapan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Oleh: Fahmi Yoesmar	3143
• Pengelolaan Keuangan Negara dalam Perspektif Hukum Administrasi Oleh: Agus Ngadino dan Iza Rumesten RS	3153
• Penyelesaian Perkara melalui Peradilan Perdata Oleh: Ahmaturrahman	3167
• Perizinan dan Ketenagakerjaan (Fenomena Otonomi Daerah Merespons Pasar Global) Oleh: Zen Zanibar	2181
• Korelasi Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Undang-Undang No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dalam Hal Pelaksanaan Penertiban Perniagaan yang Melindungi Konsumen di Indonesia Oleh: Putu Samawati	3189
• Pentingnya Pencatatan Perkawinan Menurut Undang-Undang No.1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Oleh: Wahyu Ernaningsih	3203

BIODATA PENULIS

PEDOMAN SISTEMATIKA DAN TEKNIK PENULISAN

TAFSIRAN KEGENTINGAN YANG MEMAKSA DALAM PASAL 22 AYAT 1 AMANDEMEN UUD 1945 MENGENAI PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH SEBAGAI PENGGANTI UNDANG-UNDANG (PERPPU)

Oleh:

Fahmi Yoesmar A.R.

Abstrak: Pasal 22 amandemen UUD 1945 mengenai “hal ihwal kegentingan yang memaksa” mempunyai multitafsir. Hanya Presiden yang berwenang menyatakan suatu keadaan dalam kondisi “hal ihwal kegentingan yang memaksa” dalam rangka menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu). “Hal ihwal kegentingan yang memaksa” ini tidak identik dengan “keadaan bahaya” seperti yang tercantum dalam pasal 12 amandemen UUD 1945. “Hal ihwal kegentingan yang memaksa” dapat ditafsirkan sebagai keadaan yang timbul karena adanya kebutuhan yang mendesak. Antara pasal 12 dengan pasal 22 amandemen UUD 1945 ada perbedaan yang mendasar. Pasal 12 dapat diartikan sebagai hukum tata negara darurat objektif yang pernyataan keadaan bahaya oleh Presiden ditetapkan berdasarkan undang-undang dan tidak melahirkan peraturan atau undang-undang baru. Lain halnya dengan pasal 22 amandemen UUD 1945 yang dapat diartikan sebagai hukum tata negara darurat subjektif, presiden menafsirkan sendiri mengenai “hal ihwal kegentingan yang memaksa”, baru kemudian menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu). Dengan kata lain pasal 22 ini melahirkan suatu produk hukum baru berupa peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu).

Kata kunci: perppu, presiden, kegentingan yang memaksa, keadaan bahaya

A. Pendahuluan

Pasal 22 ayat 1 amandemen UUD 1945 memberikan kewenangan kepada presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu). Perppu merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia yang merefleksikan kekuasaan Presiden selaku eksekutif untuk mengatasi suatu “kegentingan yang memaksa”.

Pasal ini tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan “hal ihwal kegentingan yang memaksa” atau keadaan seperti apa yang dapat disebut sebagai kegentingan yang memaksa tersebut. Dengan kata lain undang-undang dasar tidak menyebutkan secara eksplisit tentang “hal ihwal kegentingan yang memaksa”. Tidak ada tolak ukur apa yang dimaksud dengan “kegentingan memaksa”. Pasal 22 ayat 1 amandemen UUD 1945 ini bersifat multitafsir.

Berdasarkan bunyi pasal 22 UUD amandemen 1945 dapat dilihat bahwa Presiden dalam “hal ihwal kegentingan yang memaksa” baru

dapat menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu), namun tidak ada pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan “hal ihwal kegentingan yang memaksa” dimaksud. Oleh karena tidak ada penjelasan secara eksplisit mengenai hal ihwal kegentingan yang memaksa tersebut, dikhawatirkan terdapat permainan politik dalam pembuatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu).

Hanya Presiden yang dapat menyatakan atau mengukur suatu keadaan sehingga dapat disebut sebagai “hal ihwal kegentingan yang memaksa” sehingga dapat mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu). Ukuran yang dipakai oleh Presiden tersebut tentu saja bersifat subjektif berdasarkan pandangan Presiden.

Presiden dapat mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu) tersebut hanya jika terdapat suatu keadaan yang sangat memaksa atau mendesak sehingga mengakibatkan Presiden harus mengeluarkan suatu peraturan yang dapat dijadikan sebagai

landasan hukum terhadap suatu persoalan tertentu. Tindakan ini harus diambil secara cepat dan tepat karena keadaan yang memaksa agar tidak menimbulkan persoalan baru di kemudian hari. Dapat diartikan bahwa dalam keadaan mendesak sekalipun pemerintah juga harus membuat aturan yang berdasarkan atas hukum, tidak boleh menyimpang, melenceng atau keluar dari aturan hukum yang ada.

Hal tersebut menjadi sangat menarik dan layak untuk dijadikan bahan kajian. Berdasarkan latar belakang di atas permasalahan yang akan dikaji dalam tulisan ini adalah apa yang dapat dipahami mengenai “hal ihwal kegentingan yang memaksa” dalam pasal 22 ayat 1 amandemen UUD 1945.

B. Pembahasan

Konsep mengenai negara hukum sesungguhnya telah lama dikembangkan oleh para filsuf di zaman Yunani Kuno, seperti Plato, Socrates, dan Aristoteles. Konsep negara hukum tersebut bermula pada abad ke-5 berbarengan dengan munculnya konsep mengenai demokrasi.² Bahkan Aristoteles berpendapat bahwa suatu pemerintahan yang baik itu adalah pemerintahan yang berdasarkan peraturan (hukum).³

Konsep mengenai negara hukum sempat meredup dan tidak berkembang pada abad pertengahan yang terjadi karena Perang Salib, sehingga menyebabkan Eropa mengalami masa-masa kegelapan dan kemunduran. Akan tetapi pada zaman *renaissance*⁴ konsep negara hukum berkembang pesat, karena kesewenang-wenang-

in raja pada waktu itu sehingga memunculkan keinginan rakyat untuk membatasi kekuasaan raja, selain itu rakyat telah sadar akan hak-hak yang dimilikinya.

Konsep mengenai negara hukum ini pertama kali dikemukakan oleh Immanuel Kant dengan konsepnya *rechtsstaats*⁵ yang mengacu pada sistem hukum Eropa Kontinental. Selanjutnya konsep *rechtsstaats* menurut Immanuel Kant ini dikembangkan oleh F.J. Stahl. Selain konsep *rechtsstaats*, berkembang pula konsep *rule of law* yang dikemukakan oleh F.J. Stahl.

Konsep mengenai negara hukum ini tetap berlaku jika negara dalam keadaan genting atau bahaya, sering diistilahkan dengan hukum tata negara darurat. Dalam keadaan yang bahaya atau darurat sekalipun, pemerintah (eksekutif) harus membuat peraturan perundang-undangan, tidak boleh keluar dari aturan atau norma hukum yang ada. Akan tetapi tentu saja ada perbedaannya, peraturan hukum yang diberlakukan pada saat negara dalam keadaan normal dan tidak normal sehingga dapat dibedakan satu sama lainnya.

Kegentingan yang memaksa dapat digambarkan sebagai suatu kondisi yang abnormal dan membutuhkan upaya-upaya di luar kebiasaan untuk segera mengakhiri kondisi tersebut. Dalam perjalanan sejarah bangsa Indonesia, seringkali terjadi peristiwa di bidang politik, hukum, ekonomi, sosial, dan budaya. Seringkali hukum positif yang berlaku tidak dapat dijadikan solusi untuk menyelesaikan permasalahan tersebut. Untuk itulah diperlukan peraturan perundang-undangan yang dibuat secara khusus

² Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 129.

³ Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan Ke-5*, PT Grafitri Budi Utama, Jakarta, 2009, hlm. 13.

⁴ *Renaissance* adalah aliran yang menghidupkan kembali minat terhadap kebudayaan dan kesusastraan Yunani Kuno yang selama abad pertengahan tersisihkan.

⁵ Negara hukum *rechtsstaats* memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Adanya perlindungan hak asasi manusia;
- b. Pemerintahan berdasarkan konstitusi;
- c. Adanya pembagian kekuasaan;
- d. Adanya peradilan administrasi.

baik substansi maupun proses pembentukannya, yaitu berupa peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu) yang mengikat sebagaimana halnya undang-undang.

Sehingga dalam keadaan bahaya atau darurat sekalipun tetap diperlukan suatu peraturan hukum agar suatu pemerintahan tetap berjalan seperti keadaan negara pada saat normal. Peraturan hukum yang dikeluarkan pada saat keadaan darurat tersebut diharapkan dapat mengatasi keadaan negara yang tidak normal sampai keadaan darurat tersebut berakhir agar pemerintahan dapat berjalan seperti semula, sehingga diperlukan peraturan hukum tersendiri.

Dengan kata lain, penerbitan peraturan pemerintah pengganti undang-undang harus dilakukan oleh presiden karena kondisi berikut ini.⁷

- a. Ada suatu kondisi yang berbahaya yang nyata dan menimbulkan kegentingan yang luar biasa bagi negara. Kegentingan yang luar biasa bagi negara haruslah diartikan sebagai ancaman terhadap keselamatan dan eksistensi negara;
- b. Berdasarkan keadaan di atas diperlukan suatu tindakan yang lekas dan tepat bagi pemerintah demi mempertahankan atau menjaga keselamatan dan eksistensi negara dari ancaman;
- c. Dikarenakan DPR tidak dalam masa persidangan dan dengan pertimbangan diperlukan waktu yang cukup lama untuk menerbitkan peraturan perundang-undangan bila mekanisme normal melalui DPR, maka pemerintah diberi kewenangan untuk mener-

bitkan peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan saat itu tanpa perlu melibatkan DPR.

Jimly Asshiddiqie dalam bukunya menyebutkan setidaknya terdapat tiga unsur penting yang dapat menimbulkan suatu "kegentingan yang memaksa", antara lain:⁸

1. unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*);
2. unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*); dan/atau
3. unsur keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia.

Dari ketiga unsur di atas, unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*) lebih berorientasi pada pasal 12 amandemen UUD 1945 mengenai keadaan bahaya. Hukum tata negara darurat (*staasnoodrecht*) berdasarkan doktrin terbagi menjadi dua, yaitu:⁹

1. *Staasnoodrecht in objective* (hukum tata negara darurat objektif) adalah hukum tata negara yang berlaku ketika negara berada dalam keadaan bahaya, darurat, atau genting. Dalam hukum tata negara darurat yang bersifat objektif ini, presiden menyatakan suatu keadaan bahaya berdasarkan undang-undang.
2. *Staasnoodrecht in subjective* (hukum tata negara darurat subjektif) adalah hak negara untuk bertindak mengeluarkan peraturan hukum bila negara dalam keadaan bahaya atau darurat dengan cara menyimpang dari ketentuan undang-undang atau ketentuan

⁶ Negara hukum *rule of law* memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Supremasi hukum (*supremacy of the law*);
- b. Kedudukan yang sama di depan hukum (*equality before the law*);
- c. Terjaminnya hak asasi manusia oleh undang-undang (*constitution based of human rights*).

⁷ Boy Rachmad, *Dibalik "Kep(g)entingan yang Memaksa" Itu....(Bagian 2 dari 2 Tulisan)*, ([http://umum.kompasiana.com/2009/10/09/dibalik-kep\(g\)entingan-yang-memaksa-itu-bagian-2-dari-2-tulisan/](http://umum.kompasiana.com/2009/10/09/dibalik-kep(g)entingan-yang-memaksa-itu-bagian-2-dari-2-tulisan/)), diakses tanggal 5 Mei 2012.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 207-208.

⁹ Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1996, hlm. 1

undang-undang dasar. Hukum tata negara darurat subjektif ini justru melahirkan perundang-undangan baru.

Pemahaman mengenai keadaan bahaya atau darurat menurut UU Prp No. 23 Tahun 1959¹⁰ dibagi menjadi tiga, yakni darurat sipil, darurat militer, dan darurat perang. Undang-undang tersebut mengatur kriteria untuk menentukan suatu keadaan darurat, yaitu:

1. Keamanan dan ketertiban hukum di seluruh wilayah atau di sebagian wilayah Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan, atau akibat bencana alam sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat kelengkapan negara secara biasa;
2. Timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Indonesia dengan cara apa pun juga.

Pembuatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu) tentu saja harus mengikuti teori perundang-undangan. UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa pembuatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu) haruslah bersumber dari Pancasila dan UUD 1945 sebagai sumber dari segala sumber hukum dan sumber hukum tertinggi.¹¹

Sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang bersumber dari Pancasila dan UUD 1945, sudah selayaknya juga perppu merupakan sumber hukum peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Berdasarkan kon-

sep bahwa perppu merupakan suatu peraturan yang dari segi isi seharusnya ditetapkan dalam bentuk undang-undang, tetapi karena keadaan kegentingan yang memaksa ditetapkan dalam bentuk peraturan pemerintah maka kedudukan perppu yang paling rasional dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah sejajar kedudukannya dengan undang-undang.

Pembuatan peraturan perundang-undangan pun tidak dapat dilepaskan dari asas yang menyertai pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Asas-asas tersebut termuat dalam UU No. 10 Tahun 2004 yang terbagi menjadi tiga bagian, yaitu:¹²

1. Asas-asas yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, meliputi:¹³
 - a. Asas kejelasan tujuan, maksudnya adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas. Dengan kata lain harus jelas untuk apa undang-undang tersebut dibentuk;
 - b. Asas kelembagaan, maksudnya adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh pejabat/lembaga yang tidak berwenang;
 - c. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan maksudnya adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperha-

¹⁰ Lebih lengkap lihat UU Prp No. 23 Tahun 1959.

¹¹ Lihat pasal 3 UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

¹² Lihat UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sebenarnya asas-asas yang termuat dalam peraturan perundang-undangan tersebut mengambil alih sebagian besar dengan memodifikasi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, ini dibahas oleh A. Hamid S.A. yang berasal dari pendapat IC van de Vlies dalam bukunya *Handboek Wetgeving*. Lihat dalam H.A.S Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 33.

¹³ *Ibid*, hlm. 34-35.

- tikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan;
- d. Asas dapat dilaksanakannya peraturan perundang-undangan tersebut. Bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat tersebut harus memperhatikan unsur-unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis agar dapat diberlakukan di masyarakat;
 - e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan (efisien dan efektif), maksudnya adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan sehingga menimbulkan manfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
 - f. Asas kejelasan rumusan, maksudnya adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis pembuatan peraturan perundang-undangan, baik itu sistematika, pilihan kata-kata, maupun bahasa hukumnya;
 - g. Asas keterbukaan, maksudnya adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, maupun dalam pembahasannya haruslah bersifat terbuka, transparan, dan melibatkan unsur masyarakat.
2. Asas-asas yang terkandung dalam materi muatan peraturan perundang-undangan, meliputi:¹⁴
- a. Asas pengayoman, maksudnya adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang harus memiliki fungsi dapat memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat;
 - b. Asas kemanusiaan, maksudnya adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia (HAM);
 - c. Asas kebangsaan, maksudnya adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan kebhinekaan Indonesia sebagai bangsa;
 - d. Asas kekeluargaan, maksudnya adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan haruslah mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat;
 - e. Asas kenusantaraan, maksudnya adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945;
 - f. Asas bhinneka tunggal ika, maksudnya adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan kemajemukan dan keragaman bangsa Indonesia, khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
 - g. Asas keadilan, maksudnya adalah bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan bagi setiap warga negara tanpa terkecuali;
 - h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, maksudnya adalah bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi

¹⁴ *Ibid*, hlm. 35-36.

hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang yang bersifat SARA (suku, agama, ras, dan antar golongan):

- i. Asas ketertiban dan kepastian hukum, maksudnya adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dan kepastian hukum dalam masyarakat;
- j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, maksudnya adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan haruslah memperhatikan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu/kelompok dengan kepentingan bangsa dan negara.

Selain asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana telah diuraikan di atas, berlaku pula asas-asas antara lain: asas tata urutan/susunan peraturan perundang-undangan. Asas ini terdapat dalam pasal 7 ayat 4 dan 5 UU No. 10 Tahun 2004 yang diadopsi dari teori Hans Kelsen dan Hans Nawiasky.¹⁵ Asas-asas yang telah disebutkan di atas tentu berlaku pula terhadap pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu). Kalau kita melihat ketentuan pasal 22 amandemen UUD 1945 beserta penjelasannya, dapat diketahui bahwa peraturan pemerin-

tah pengganti undang-undang mempunyai hierarki, fungsi, dan materi muatan yang sama dengan undang-undang, hanya dalam pembentukannya berbeda dengan undang-undang.¹⁶

1. Kajian Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa

Dari berbagai literatur didapatkan bahwa pengertian “kegentingan yang memaksa” bersifat multitafsir. Dengan kata lain pengertian tersebut bisa ditafsirkan oleh siapa saja, akan tetapi sehubungan dengan pembuatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang maka pengertian “kegentingan yang memaksa” ini tadi harus ditafsirkan sendiri oleh Presiden sebagai lembaga negara yang akan mengeluarkan perppu tersebut. Ini sesuai dengan apa yang diamanatkan oleh pasal 22 ayat 1 amandemen UUD 1945.

Berbeda dengan undang-undang yang dibuat ketika negara dalam keadaan yang “normal”, maka perppu dibuat ketika negara dalam keadaan yang tidak “normal”. Perppu proses pembentukannya lebih singkat dan dilakukan dalam keadaan hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Penjelasan pasal 22 amandemen UUD 1945 menyatakan bahwa peraturan pemerintah pengganti undang-undang merupakan suatu “*noodverordeningsrecht*” Presiden atau hak

¹⁵ *Ibid*, hlm. 37. Pasal 7 ayat 4 UU No. 10 Tahun 2004 menyatakan bahwa jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat 1 diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sedangkan ayat 5 menyatakan kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat 1 serta penjelasannya. Dalam teorinya Hans Kelsen berpendapat bahwa norma hukum itu bertingkat-tingkat dan berjenjang-jenjang dalam suatu hierarki atau tata susunan. Dapat diartikan bahwa suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis serta fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*). Teori Hans Kelsen ini dikembangkan lebih lanjut lagi oleh muridnya Hans Nawiasky yang berpendapat bahwa selain norma itu bertingkat-tingkat dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu sendiri terdiri atas empat kelompok, yaitu norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*), aturan dasar negara/aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*), undang-undang ‘formal’ (*formell gesetz*), aturan pelaksana dan aturan otonom (*verordnung & autonome satzung*), Maria Farida Indrati S, Ilmu Perundang-undangan 1 (Jenis, Fungsi, Materi Muatan), Kanisius, Yogyakarta, 2007, Hlm. 41 dan 44.

¹⁶ *Op.cit*, hlm. 80.

Presiden untuk mengatur dalam keadaan kegentingan yang memaksa. Hak untuk dapat diartikan sebagai hak prerogatif atau hak istimewa yang dimiliki Presiden selaku kepala negara, sehingga dalam proses pembentukannya perppu ini tidak melibatkan lembaga negara mana pun termasuk DPR, walaupun pada akhirnya ketika perppu ini akan dijadikan undang-undang maka harus melibatkan DPR sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam pasal 22 ayat 2 amandemen UUD 1945.

Akan tetapi pengertian “ hal ihwal kegentingan yang memaksa” menurut pasal 22 ayat 1 amandemen UUD 1945 ini sekarang ada yang “memplesetkan” menjadi kep(g)entingan yang memaksa karena berdasarkan pencermatan tidak semua perpu yang dibuat oleh Presiden benar-benar dibuat dalam keadaan “kegentingan yang memaksa”.

Mengingat kembali pendapat Jimly Asshiddiqie dalam bukunya yang menyebutkan setidaknya terdapat tiga unsur penting yang dapat menimbulkan suatu “kegentingan yang memaksa”, antara lain:¹⁷

1. Unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*);

Contoh perppu yang dibuat karena adanya ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*) adalah Perpu No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Dalam penjelasan umum Perpu No. 1 Tahun 2002 ditegaskan bahwa penggunaan perppu untuk mengatur pemberantasan tindak pidana terorisme didasarkan pertimbangan bahwa terjadinya terorisme di berbagai tempat telah menimbulkan kerugian baik materiil maupun immaterial. Di

samping itu, tindakan terorisme dapat menimbulkan ketidakamanan dan ketidaknyamanan bagi masyarakat, sehingga mendesak untuk dikeluarkan perppu agar dapat tercipta suasana yang kondusif bagi pemeliharaan ketertiban dan keamanan tanpa meninggalkan prinsip hukum.¹⁸

2. Unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*); dan/atau

Contoh perppu yang dibuat karena adanya kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*) adalah Perppu No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian. Perppu ini dibuat karena ada kebijakan Pemerintah Arab Saudi yang menetapkan bahwa mulai tahun 1430 Hijriyah, jemaah haji dari semua negara (termasuk Indonesia) harus menggunakan paspor biasa (*ordinary passport*) yang berlaku secara internasional.¹⁹ Keadaan tersebut dapat dijadikan sebagai ukuran “kegentingan yang memaksa” sehingga pemerintah Indonesia perlu melakukan upaya yang bersifat segera untuk menjamin tersedianya paspor yang dimaksud agar pelaksanaan ibadah haji tetap dapat berjalan.

3. Unsur keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia;

Contoh perppu yang dibuat karena adanya keterbatasan waktu (*limited time*) adalah Perppu No. 1 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang mengatur bahwa anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang diangkat berdasarkan

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 207-208.

¹⁸ Reza Fikri Febriansyah, *Eksistensi dan Prospek Pengaturan Perppu Dalam Sistem Norma Hukum Negara Republik Indonesia*, (<http://www.depkmham.go.id/htn-dan-puu/75-eksistensi-dan-prospek-pengaturan-perppu-dalam-sistem-norma-hukum-negara-republik-indonesia.html>), diakses tanggal 6 Mei 2012.

¹⁹ *Ibid.*

Undang-Undang No. 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum yang disesuikan dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tetap melaksanakan tugasnya sampai dengan terbentuknya penyelenggaraan pemilihan umum yang baru, hal tersebut dilakukan karena DPR sedang mempersiapkan rancangan undang-undang yang baru mengenai pemilu untuk menggantikan Undang-Undang No. 12 Tahun 2003. Berdasarkan pertimbangan tersebut, presiden berpendapat bahwa syarat “hal ihwal kegentingan yang memaksa” telah terpenuhi untuk menetapkan suatu peraturan pemerintah pengganti undang-undang.²⁰

Berdasarkan contoh-contoh perppu di atas, tampaknya memang akan sangat sulit untuk memberikan tolak ukur yang pasti mengenai “kegentingan yang memaksa” sebagai dasar penetapan perppu karena hal tersebut merupakan hak subjektif Presiden yang memang diamanatkan secara tegas dalam pasal 22 amandemen UUD 1945, meskipun nantinya tetap diperlukan penilaian objektif yang dilakukan bersama-sama oleh DPR dan Pemerintah. Namun, dengan adanya tiga unsur penting yang dapat menimbulkan suatu “kegentingan yang memaksa”, yakni unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*), unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*), dan unsur keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia setidaknya diharapkan dapat membantu dalam memberikan batasan pengertian mengenai “hal ihwal kegentingan yang memaksa”.

Jika dihubungkan dengan teori-teori yang berkaitan dengan hukum tata negara darurat,

dapat disebutkan bahwa “hal ihwal kegentingan yang memaksa” sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 22 amandemen UUD 1945 lebih menekankan pada aspek kebutuhan hukum yang bersifat mendesak atau urgensi yang terkait dengan waktu yang terbatas.

2. Pemahaman pasal 22 amandemen UUD 1945 mengenai “hal ihwal kegentingan yang memaksa” dalam hubungan dengan pasal 12 amandemen UUD 1945 mengenai “keadaan bahaya”

Pasal 22 amandemen UUD 1945 tidak memiliki hubungan langsung dengan pasal 12 amandemen UUD 1945. Suatu keadaan “kegentingan yang memaksa” tidak selalu dapat dikaitkan dengan keadaan bahaya karena suatu keadaan “kegentingan yang memaksa” belum tentu bersifat “membahayakan”, walaupun pada umumnya keadaan kegentingan yang memaksa dapat diasumsikan sebagai keadaan bahaya. Faktanya, perppu yang pernah diterbitkan tidak selalu dikaitkan dengan keadaan bahaya atau darurat.²¹

Hal tersebut dapat dimaklumi, karena ruang lingkup materi yang diatur dalam undang-undang mengenai keadaan bahaya sangat terbatas, sementara pada saat sekarang keadaan darurat atau bahaya memiliki makna yang sangat luas, meliputi bencana alam, perang atau invasi, pemberontakan massal, keadaan yang massif, bencana ekologi, wabah penyakit, termasuk juga keadaan krisis ekonomi atau keuangan yang dapat mengancam eksistensi dan keberlangsungan hidup sebuah negara.

Dari semua perppu yang pernah diterbitkan oleh pemerintah, ada pula perppu yang diterbitkan karena ada hal dan kebutuhan yang

²⁰ *Ibid*

²¹ Daniel Yusmic P. Foekh, *Pengaturan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Suatu Kajian Dari Perspektif Hukum Tata Negara dan Hukum Tata Negara Darurat*, (http://law.ui.ac.id/index.php?option=com_content&view=article&id=264:promosi-dr-daniel-p-foekh&catid=1:latest-news&Itemid=50), diakses tanggal 13 Mei 2012.

sangat mendesak bukan karena keadaan bahaya. Misalnya, pada saat akan diberlakukannya UU No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas. Undang-undang tersebut ditunda untuk sementara keberlakuannya karena pada saat itu di Jakarta sedang diadakan Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Non Blok. Untuk itulah Presiden Soeharto mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu) untuk menunda diberlakukannya UU No. 14 Tahun 1992 agar tidak mengganggu lalu lintas selama konferensi tersebut sehingga keberlangsungan konferensi tersebut tidak terganggu dan dapat berjalan lancar.

Sukses atau tidaknya pelaksanaan konferensi tersebut dapat memengaruhi citra Indonesia di mata dunia internasional pada waktu itu. Untuk itulah presiden mengeluarkan perppu karena presiden menafsirkan keadaan pada saat itu sebagai "hal ihwal kegentingan yang memaksa". Dari contoh tersebut menunjukkan bahwa fungsi perppu tidak saja sebagai pengganti undang-undang, tetapi juga berfungsi untuk mencabut, mengubah, dan menunda berlakunya undang-undang serta memberlakukan surut suatu undang-undang.

Di masa Orde Baru pula, pernah dikeluarkan undang-undang atas bunga pajak deposito. Akan tetapi karena pemerintah pada saat itu khawatir jika undang-undang ini diberlakukan maka para deposan besar akan menarik depositonya di bank sehingga keadaan ini bisa menimbulkan *rush*. Oleh karena itu kemudian presiden mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu) untuk menunda keberlakuan undang-undang tersebut.

Antara pasal 12 amandemen UUD 1945 dengan pasal 22 amandemen UUD 1945 memang terdapat perbedaan yang mendasar. Dalam

pasal 12 amandemen UUD 1945 disebutkan bahwa Presiden menyatakan keadaan bahaya dengan undang-undang. Keadaan bahaya menurut pasal 12 ini ditetapkan dengan undang-undang, berdasarkan undang-undang dan tidak melahirkan suatu produk hukum baru. Beda halnya dengan "hal ihwal kegentingan memaksa" yang ditetapkan berdasarkan inisiatif dan tafsiran Presiden sehingga Presiden mengeluarkan suatu produk hukum baru berupa peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu).

"Hal ihwal kegentingan yang memaksa" tidak identik atau tidak sama dengan keadaan bahaya, karena kegentingan yang memaksa dapat ditafsirkan bermacam-macam dan belum tentu dapat menimbulkan akibat yang membahayakan. Sebagai perbandingan perppu yang dikeluarkan untuk menunda pelaksanaan UU No. 14 Tahun 1992 dengan Perppu No. 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sektor Keuangan (JPSK). Perppu ini dikeluarkan oleh Presiden dalam rangka penyelamatan Bank Century.²² Perppu ini pula yang menjadi landasan hukum bagi penyelamatan Bank Century.

Penyelamatan Bank Century dilakukan karena keadaan kegentingan yang memaksa, dikhawatirkan kalau Bank Century tidak diselamatkan akan mengguncang perekonomian Indonesia. Ini semua adalah dampak dari krisis ekonomi global yang melanda dunia pada tahun 2008. Pemerintah tidak ingin Indonesia mengalami krisis moneter dan ekonomi seperti tahun 1997-1998 jika Bank Century tidak segera diselamatkan. Untuk itulah dikeluarkan perppu untuk menyelamatkan Bank Century karena kegentingan yang memaksa dan bisa menimbulkan keadaan bahaya bagi kondisi perekonomian Indonesia.

²² KPK Tingkatkan Status Kasus Bank Century, (<http://www.kpk.go.id/modules/news/article.php?storyid=882>), diakses tanggal 12 Mei 2012

C. Penutup

Hal ihwal kegentingan yang memaksa dapat mempunyai bermacam-macam tafsiran. Hal tersebut dapat bersifat subjektif, menurut sudut pandang Presiden. Tidak ada patokan atau tolak ukur yang jelas mengenai hal ihwal kegentingan yang memaksa. Namun demikian sudah banyak yang menafsirkan pengertian tersebut. Di samping itu, pengertian kegentingan yang memaksa ini bisa pula diartikan sebagai kebutuhan yang mendesak.

Keadaan bahaya tidak identik dengan kegentingan yang memaksa karena kegentingan yang memaksa belum tentu menimbulkan keadaan bahaya. Selain itu suatu keadaan bahaya ditetapkan presiden dengan persetujuan DPR sedangkan kegentingan yang memaksa ditetapkan oleh Presiden.

Pembuatan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (perppu) sudah seharusnya dibuat dalam hal kegentingan yang memaksa karena memang membutuhkan suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat secara cepat. Untuk itu presiden harus bisa menafsirkan keadaan yang memaksa tersebut tanpa ada kepentingan politik apa pun. Diperlukan penafsiran tentang pasal 22 amandemen UUD 1945 mengenai "hal ihwal kegentingan yang memaksa" karena pasal tersebut masih bersifat multitafsir.

Daftar Pustaka

Buku:

- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006
- H.A.S Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006
- Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1996
- Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan Ke-5*, PT Grafitri Budi Utama, Jakarta, 2009
- Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan 1 (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, Kanisius, Yogyakarta, 2007
- Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia; Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003

Media Cyber

- Boy Rachmad, *Dibalik "Kep(g)entingan yang Memaksa" Itu....(Bagian 2 dari 2 Tulisan)*, ([http://umum.kompasiana.com/2009/10/09/dibalik-kep\(g\)entingan-yang-memaksa](http://umum.kompasiana.com/2009/10/09/dibalik-kep(g)entingan-yang-memaksa))-itu-bagian-2-dari-2-tulisan/)
- Daniel Yusmic P. Foekh, *Pengaturan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Suatu Kajian Dari Perspektif Hukum Tata Negara dan Hukum Tata Negara Darurat*, (http://law.ui.ac.id/index.php?option=com_content&view=article&id=264:promosi-dr-daniel-p-foekh&catid=1:latest-news&Itemid=50)
- Reza Fikri Febriansyah, *Eksistensi dan Prospek Pengaturan Perppu dalam Sistem Norma Hukum Negara Republik Indonesia*, (<http://www.depukumham.go.id/hn-dan-puu/75-eksistensi-dan-prospek-pengaturan-perppu-dalam-sistem-norma-hukum-negara-republik-indonesia.html>)
- KPK *Tingkatkan Status Kasus Bank Century*, (<http://www.kpk.go.id/modules/news/article.php?storyid=882>)