

# POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERPU DI DALAM PENENTUAN PARAMETER HAL IHWAL KEGENTINGAN YANG MEMAKSA

Daffa Dhaifullah, Fakultas Hukum Universitas Udayana,  
e-mail: [daffadflh@gmail.com](mailto:daffadflh@gmail.com)  
Komang Pradnyana Sudibya, Fakultas Hukum Universitas Udayana,  
e-mail: [pradnyana@hotmail.com](mailto:pradnyana@hotmail.com)

doi : <https://doi.org/10.24843/KS.2023.v11.i06.p06>

## ABSTRAK

*Karya ilmiah ini ditulis untuk memberikan ulasan mengenai parameter kegentingan yang memaksa dalam pembentukan perpu yang menjadi hak istimewa presiden untuk memberikan penafsiran, serta bagaimana eksistensi politik hukum di dalam penentuan parameter tersebut. Dengan menggunakan metode penelitian hukum normative, karya ilmiah ini ditulis melalui pendekatan perundang-undangan seperti kaidah-kaidah hukum sebagai bahan hukum primer dan buku serta jurnal hukum sebagai bahan hukum sekunder. Hasil dari studi ini menunjukkan bahwa dalam proses pembentukan Perpu memang terdapat putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 yang menjadi landasan Presiden untuk menentukan parameter tersebut serta DPR sebagai lembaga legislatif yang memberi pertimbangan untuk menolak ataupun menyetujui Perpu. Secara umum mengenai 2 hal itu akan menjadi suatu hal yang akan mengawasi dasar pembentukan Perpu oleh Presiden dalam menuju keobjektifitasan untuk menilai kegentingan pembentukan Perpu. Namun, di dalam dinamika sejarah pembentukan Perpu di Indonesia serta eksistensi Politik Hukum yang menjadi garis-garis kebijakan resmi pembentukan peraturan perundang-undangan, pembentukan Perpu cenderung hanya menjadi produk politik yang mewedahi kepentingan politik penguasa untuk memenuhi unsur kemendesakan semata dan jauh sekali meninggalkan substansi kegentingan daripada pembentukan Perpu ini. Sehingga diperlukan peraturan lebih lanjut yang secara konkret mampu mengawasi dasar kegentingan pembentukan Perpu baik terhadap lembaga eksekutif maupun legislatif.*

**Kata Kunci:** *Presiden, Perpu, Kegentingan yang Memaksa.*

## ABSTRACT

*This scientific paper is written to provide an overview of the parameters of the urgency that compel the formation of a perpu which is the president's privilege to provide interpretation, as well as how the existence of legal politics in determining these parameters. By using normative legal research methods, this scientific paper is written through a statutory approach such as legal rules as primary legal materials and legal books and journals as secondary legal materials. The results of this study indicate that in the process of forming the Perpu, there was indeed the Constitutional Court's decision Number 138/PUU-VII/2009 which became the basis for the President to determine these parameters and the DPR as the legislative body that gave consideration to reject or approve the Perpu. In general, these 2 things will be the things that will oversee the basis for the formation of the Perpu by the President towards objectivity to assess the urgency of the Perpu formation. However, in the historical dynamics of the formation of Perpu in Indonesia and the existence of Political Law which is the official policy lines for the formation of laws and regulations, the formation of Perpu tends to only be a political product that accommodates the political interests of the authorities to fulfill the element of urgency and far from leaving the substance of urgency. than the formation of this Perpu. So that further regulations are needed that are concretely able to monitor the basis of the urgency of the formation of Perpu both for the executive and legislative institutions.*

**Key Words:** *President, Perpu, Issues of Forcing*

## 1. Pendahuluan

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Konstitusi Negara yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menggarisbawahi dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) bahwa Indonesia merupakan negara dengan konsep negara hukum. Konsep ini merupakan sebuah konsep negara ideal yang telah dirumuskan oleh para pendiri bangsa.<sup>1</sup> Pada umumnya hal itu dimaksudkan untuk menghindarkan penyelenggara negara bertindak sewenang-wenang di dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>2</sup>

Arti tertinggi negara hukum yaitu bahwasanya hukum menduduki sumber tertinggi dan menjadi sumber ketentuan di dalam mengatur prosedur kaitan hukum, negara dengan masyarakat hingga antar masyarakat itu sendiri dalam mewujudkan tujuannya. Dari hal tersebut maka dapat dikatakan hukum harus memiliki peran penting sehingga segala sesuatunya di dalam kehidupan dalam menjalankan suatu sistem kenegaraan dapat berjalan dengan teratur. Karena dengan hukumlah telah ditentukan tentang hak serta kewajiban tiap-tiap unsur negara itu sendiri, sehingga hukum dituntut untuk mampu mewujudkan keadilan, kepastian hingga kegunaannya dalam mewujudkan kepentingan serta kesejahteraan masyarakat.<sup>3</sup> Di lain sisi negara memiliki kewajiban untuk mewujudkan tertiban hukum yang berpijak pada hukum atau biasa kita sebut dengan *rule of law* dan pengutamaan dan perlindungan nilai kesejahteraan atau *welfare state*.<sup>4</sup>

Sebagaimana kita ketahui, produk-produk hukum dalam suatu masa pemerintahan dapat berbeda dengan bentuk-bentuk produk hukum masa pemerintahan lainnya. Hal tersebut sangat tergantung pada kewenangan penguasa pada suatu masa untuk membentuk suatu keputusan yang berbentuk produk hukum. Di negara hukum, mengenai mekanisme penciptaan produk hukum salah satunya dibentuk melalui politik hukum.<sup>5</sup> Hal ini dapat diartikan bahwa penciptaan hukum adalah suatu hal yang dikehendaki para penguasa yang memegang tampuk kekuasaan. Sehingga mekanisme penciptaan produk hukum didasarkan pada kemauan politik dan menjadi suatu kewenangan kehendak. Politik hukum dalam hal ini dapat diberikan pengertian sebagai kehendak atau kemauan negara pada hukum.

Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 telah menegaskan bahwasanya kepala negara atau Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau biasa disebut dengan Perpu. Menurut pengertiannya perpu ini adalah

---

1 Simamora, Janpatar. "Tafsir Makna Negara Hukum dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." *Jurnal Dinamika Hukum* 14, no. 3 (2014): 547-561.

2 Djanggih, Hardianto, and Kamri Ahmad. "The Effectiveness of Indonesian National Police Function on Banggai Regency Police Investigation (Investigation Case Study Year 2008-2016)." *Jurnal Dinamika Hukum* 17, no. 2 (2017): 152-157.

3 Azhari, Aidul Fitriadi. "Negara Hukum Indonesia: Dekolonisasi dan Rekonstruksi Tradisi." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 19, no. 4 (2012): 489-505

4 Rananda, Muhammad Jeffry. "Politik Hukum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota." *Fiat Justitia: Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 4 (2015): 534-542

5 Fitriana, Mia Kusuma. "Peranan Politik Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Negara (Laws And Regulations In Indonesia As The Means Of Realizing The Country'S Goal)." *Jurnal Legislasi Indonesia* 12, no. 2 (2018): 5

sebuah peraturan yang dalam substansinya harusnya diwujudkan ke dalam bentuk undang-undang, namun karena adanya suatu hal ihwal kegentingan yang memaksa maka ditetapkanlah dalam bentuk yang lainnya yaitu peraturan pemerintah. Kriteria ataupun parameter kegentingan yang memaksa pada prasyarat pembentukan Perpu seharusnya memiliki pengaturan yang jelas dalam suatu produk hukum, agar dapat mewujudkan suatu mekanisme dan prosedur kontrol yang jelas dalam pembentukannya. Akan tetapi hingga saat ini di dalam ketentuan negara Indonesia yaitu UUD NRI Tahun 1945, UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hingga Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, yang telah menuliskan perihal wewenang presiden dalam menetapkan Perpu berdasar hal ihwal kegentingan yang memaksa belumlah mengandung parameter hingga kriteria yang jelas tentang kegentingan yang memaksa sebagai prasyarat pembentukan Perpu itu sendiri.

Berdasarkan masalah tersebut yaitu belum adanya parameter yang jelas mengenai kegentingan yang memaksa untuk menjadi dasar bagi Presiden dalam mengajukan Perpu hingga DPR dalam memberi persetujuan atau penolakan pengajuan perpu, akan memberikan peluang pada rawannya Pemerintah di dalam menggunakan Perpu menjadi alat kepentingan politik semata. Kasus yang dapat kita temui dalam permasalahan belum adanya parameter yang jelas mengenai pembentukan Perpu adalah Kasus Perpu No. 1 Tahun 2014 pada masa pemerintahan presiden ke 6 Republik Indonesia. Dalam kasus tersebut spekulasi muncul bahwa Perpu yang dibentuk pada masa tersebut hanya ditujukan untuk menyelamatkan citra presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang saat itu terdesak dengan munculnya banyak kritik dari berbagai pihak, yaitu karena pemerintah dan DPR sepakat menerbitkan UU No. 12 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota yang menimbulkan polemik di dalam masyarakat. Padahal di dalam metode pembentukan undang-undang seharusnya melalui proses yang jelas dengan pertimbangan yang tepat dan matang serta analisis secara menyeluruh dari segala aspek baik itu filosofis, sosiologis, yuridis, politik, ekonomi hingga asepek-aspek lainnya. Rancangan naskah akademik yang dibuat sebelum dibentuknya undang-undang harusnya mampu mengkaji dampak sosial yang akan terjadi. Namun daripada melewati proses yang panjang tersebut, UU No. 12 ini disahkan dan menimbulkan dampak yang tidak sesuai harapan terjadi, sehingga Perpu menjadi jalan keluar untuk menangani masalah tersebut yang semata-mata hanya untuk menyelamatkan citra pembuat undang-undang. Sehingga dalam kasus tersebut dapat kita lihat bahwa parameter kegentingan memaksa yang belum jelas dalam pembentukan Perpu dapat dijadikan alat bagi pemerintah dalam melaksanakan kepentingan politiknya saja.

Kekosongan pengaturan berkaitan pada parameter pembentukan Perpu menjadi poin penting yang harus di garis bawahi bagi pemerintah Indonesia. Pasalnya pemerintah berkewajiban menjamin kepastian hukum yang ada dan berlaku di masyarakat. Pada penelitian sebelumnya pada jurnal yang berjudul "Menakar Kekuasaan Presiden Peraturan Perundang-undangan Menurut Undang-Undang Dasar 1945" telah menuliskan bahwa prasyarat pembentukan perpu hanya berdasarkan subjektifitas presiden tanpa pengaturan lain yang mengatur terhadap hal tersebut. Dalam jurnal tersebut juga disebutkan bahwa pemerintah membutuhkan batas takaran dalam presiden mengeluarkan Perpu. <sup>6</sup>Dalam penelitian ini, terdapat perbedaan dari

---

<sup>6</sup> Prasetianingsih, R, "Menakar Kekuasaan Presiden dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Menurut Undang-Undang Dasar 1945" *Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law) Padjajaran* (2017): 263-280.

penelitian sebelumnya. Perbedaan tersebut terletak bahwasanya penelitian sebelumnya hanya terpaku pada parameter presiden dalam membentuk Perpu, sedangkan dalam penelitian ini menelaah lebih lanjut atas parameter pembentukan Perpu dikaitkan dengan politik hukum sistem pemerintahan di Indonesia. Selain kewenangan presiden dalam membentuk Perpu, dalam penelitian ini juga mengkaji kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat di dalam mengobjektifkan Perpu.

### **1.2. Rumusan Masalah**

Dari permasalahan tersebut maka dapat ditarik beberapa rumusan masalah yang antara lain adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana parameter hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagai prasyarat pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang?
2. Bagaimana politik hukum pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dalam asas hal ihwal kegentingan yang memaksa ?

### **1.3. Tujuan Penulisan**

Tujuan penulisan karya ilmiah ini sebagai bahan pembelajaran untuk mengulas secara jelas mengenai parameter kegentingan yang memaksa sebagai prasyarat pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau yang biasa disebut dengan Perpu. Selain daripada itu tulisan ini juga memiliki tujuan untuk mengetahui kedudukan politik hukum di dalam pembentukan Perpu dalam asas hal ihwal kegentingan yang memaksa.

## **2. Metode Penelitian**

Metode penelitian yang dikenakan pada penelitian karya ilmiah ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Metode hukum normatif ini dapat diartikan sebagai kegiatan menganalisis suatu perundang-undangan baik secara vertikal maupun horizontal yang dalam penelitian ini menganalisis Undang-Undang Dasar, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan hingga Putusan Mahkamah Konstitusi. Secara hakikatnya, penelitian hukum secara normatif ini merupakan penelitian hukum yang utama karena peraturan secara tertulis merupakan sumber hukum utama di Indonesia.<sup>7</sup> Penelitian karya ilmiah ini menggunakan pendekatan perundang-undangan yaitu mempergunakan kaidah-kaidah hukum sebagai bahan hukum primer dan buku serta jurnal hukum sebagai bahan hukum sekunder.

## **3. Hasil dan Pembahasan**

### **3.1 Parameter Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa Sebagai Prasyarat Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang**

Termaktub dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwasanya Presiden memiliki hak untuk menetapkan suatu Perpu. Pasal ini berbunyi "(1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. (2) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut".<sup>8</sup> Melalui pasal

<sup>7</sup> Indrastiyani, Hafida, "Analisis Yuridis Perlindungan Konsumen Pembeli Kosmetika Palsu di Sunday Morning (Sunmori) di Lingkungan Universitas Gajah Mada." *Jurnal Repository UGM* (2019): 3-4

<sup>8</sup> Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

tersebut digunakanlah istilah “Kegentingan yang Memaksa” yang telah memberikan arti bahwa terdapat suatu keadaan yang genting hingga memaksa para pembuat undang-undang untuk menangani kegentingan tersebut dengan berbagai cara termasuk cara-cara lain diluar prosedur biasanya. Namun UUD NRI Tahun 1945 tidak menentukan lebih jelas mengenai parameter tentang yang dimaksud dengan Kegentingan yang Memaksa tersebut.

Pada dasarnya pembentukan Perpu hadir untuk mengatasi suatu keadaan genting yang timbul di dalam kehidupan bernegara yang pada dasarnya hal tersebut tidak dapat diatasi melalui aturan hukum pada biasanya atau aturan hukum secara normal. Berkenaan dengan hal tersebut maka Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 ini hadir untuk memberikan wewenang terhadap Presiden menilai kondisi kegentingan negara dalam memulihkan keadaan tersebut, sebagaimana telah disyaratkan pada ketentuan Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi bahwa “Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang”. Akan tetapi, di dalam ruang lingkup muatan materi undang-undang tersebut juga diperluas cakupan lainnya yang mencakup pula peraturan perundang-undangan selain daripada UUD 1945 dan Ketetapan MPR.<sup>9</sup>

Dalam sejarah dinamika peraturan perundang-undangan di Indonesia, MK telah mengeluarkan putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 pada tanggal 8 Februari 2010 yang pada putusan tersebut menyebutkan 3 syarat pengukuran konkret dan obyektif mengenai suatu hal yang dapat disebutkan menjadi suatu kegentingan yang memaksa.<sup>10</sup> Melalui putusan MK tersebut dijelaskan mengenai parameter kegentingan yang memaksa, yang pertama terdapat kebutuhan mendesak untuk mengatasi suatu persoalan hukum secara cepat berdasarkan UU yang berlaku. Pada poin kedua, UU yang diperlukan tersebut belum ada sehingga terdapat kekosongan hukum. Andaikan UU tersebut ternyata ada, hal tersebut dirasa tidak memadai untuk mengatasi suatu keadaan. Ketiga, adanya kekosongan hukum yang tidaklah dapat diatasi dengan membentuk UU melalui prosedur biasa karena membutuhkan waktu yang cukup lama. Padahal kondisi tersebut memerlukan kepastian hukum untuk diselesaikan secara cepat.<sup>11</sup>

Merujuk kembali pada Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang”. Melihat isi pasal tersebut masih di dalamnya terdapat unsur subyektifitas Presiden dalam menafsirkan dan menentukan parameter dari hal kegentingan yang memaksa yang merupakan prasyarat pembentukan Perpu. Ukuran keadaan-keadaan seperti apa yang dapat dinilai menjadi suatu kegentingan yang memaksa memberi kewenangan Presiden bahwa dalam menerbitkan Perpu, hal penentuan tersebut ada di tangan subyektifitas Presiden.<sup>12</sup> Namun subyektifitas Presiden di dalam mengeluarkan Perpu akan menemukan unsur objektifitasnya karena Perpu yang dikeluarkan Presiden wajib melewati persetujuan DPR terlebih dahulu. Melalui Persidangan nantinya DPR akan menilai apakah hal ihwal kegentingan yang

---

<sup>9</sup> Subiyanto, Achmad Edi. "Menguji Konstitusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang." *None* 11, no. 1 (2014):9-19

<sup>10</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, hlm.19

<sup>11</sup> Prayitno, Cipto. "Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang." *Jurnal Konstitusi* 17, no. 2 (2020): 6

<sup>12</sup> Prayitno, Cipto. "Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang." *Jurnal Konstitusi* 17, no. 2 (2020): 6

memaksa yang telah ditafsirkan oleh Presiden akan dinilai oleh DPR dan selanjutnya akan dimaknai dengan pemberian persetujuan atau penolakan terhadap pengajuan Perpu tersebut.

Dalam penjelasannya Pasal 22 UUD NRI tahun 1945 menjelaskan bahwasanya dengan dirumuskannya pasal tersebut memiliki arti berkenaan dengan *noodverorderingsrecht* Presiden. Pengaturan ini memang dibutuhkan sebagai upaya agar keamanan dan kesejahteraan negara dapat senantiasa dijamin oleh pemerintah khususnya di saat negara mengalami kegentingan hingga memaksa pemerintah untuk bertindak cepat.<sup>13</sup> Walaupun demikian hal tersebut tidak pernah luput dengan pengawasan DPR. Dengan begitu dalam pasal tersebut yang nantinya kekuatan hukumnya akan sepadan dengan UU tetap harus melewati pengesahan oleh DPR pada persidangan.<sup>14</sup> Pasal tersebut merupakan *staatsgrondgezets*, yang berarti pasal tersebut hadir hanya untuk memberikan garis besar kebijaksanaan negara dalam menggariskan tata cara pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehingga isi di dalam pasal 22 tersebut tidaklah relevan apabila hanya dilihat untuk memberikan interpretasi yang jelas mengenai parameter "Hal Ihal Kegentingan yang Memaksa."

### **3.2 Politik Hukum Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Asas Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa**

Secara filosofis hukum dibuat untuk memenuhi maksud-maksud tertentu, maka dalam prosesnya antara bagaimana mencapai maksud atau tujuan tersebut hingga memandang tujuan yang akan diinginkan telah melahirkan sebuah politik hukum. Politik hukum memberi dasar akademis dalam proses pembentukan suatu produk hukum yang melihat kesesuaian berbagai konteks yaitu nilai-nilai yang berkembang di dalam masyarakat termasuk melihat kebutuhan masyarakat terhadap hukum tersebut.<sup>15</sup>

Dalam ciri hukum Indonesia yang bersifat hierarkis seperti yang tertulis dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, konstitusi menduduki posisi paling atas dan oleh karena itu analisa politik harus selalu berdasar dari pasal konstitusi. Konstitusi Indonesia yaitu UUD NRI Tahun 1945 menjadi landasan tertinggi sebagai politik hukum yang kemudian diejawantahkan di dalam politik hukum lainnya dibawah konstitusi tersebut. Luasan studi mengenai politik hukum tersebut tidak hanya dipandang secara formal saja yang melihat kebijaksanaan hukum dalam rumusan formal sebagai sebuah produk saja, tetapi juga harus dilihat dari proses hingga latar belakang munculnya rumusan tersebut.<sup>16</sup>

Demokrasi sekarang ini merupakan hasil atas konfigurasi politik. Konfigurasi politik akan mencirikan karakter produk hukum tertentu.<sup>17</sup> Dalam negara yang memiliki konfigurasi politik demokratis maka produk hukumnya memiliki ciri khas

---

<sup>13</sup> Faqih, Muhammad. "PROSES PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG." *MIMBAR YUSTITIA* 3, no. 2 (2019): 165-178.

<sup>14</sup> Yuliani, Andi. "PENETAPAN KEGENTINGAN YANG MEMAKSA DARI PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG (PERPU)." *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, no. 3 (2021): 337-350.

<sup>15</sup> Syaikani, Imam dan A. Ahsin Thohari. *Dasar-Dasar Politik Hukum*, (Jakarta. Rajawali Press, 2015),21.

<sup>16</sup> Mahfud, MD. *Politik Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta. Rajawali Press,2016), 12.

<sup>17</sup> Anggraini, Peggy Dian Septi Nur, and Wardah Yuspin. "Dinamika Konfigurasi Politik Terhadap Karakter Produk Hukum Era Pemerintahan Demokrasi Di Indonesia." *Madani Jurnal Politik Dan Sosial Kemasyarakatan* 14, no. 1 (2022): 54-73.

sebagai produk hukum yang memiliki karakter responsif. Sedangkan apabila konfigurasi politik dalam suatu negara tersebut otoriter maka akan menghasilkan produk hukum yang bercirikan ortodoks atau konservatif. Hal-hal tersebut akan sesuai dengan sendirinya berdasar ciri yang dianut suatu negara.

Berkenaan dengan politik hukum dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dapat dipahami bahwa pembentukan produk hukum ini merupakan wewenang daripada Presiden. Kemudian di dalam presiden mengeluarkan Perpu ini nantinya akan ada pembatasan kewenangan dalam mengukur keperluan dan kepentingan penetapan Perpu. Pada persidangan selanjutnya lah DPR bertugas mengawasi dan memberikan persetujuan ataupun penolakan terhadap pengajuan Perpu. Hal ini merupakan proses kualifikasi untuk mengukur objektifitas kepentingan yang memaksa di dalam Perpu tersebut.<sup>18</sup> Konfigurasi dalam politik hukum yang ada dalam pembentukan Perpu tidak terlepas dengan kehendak politik untuk mempengaruhi hasil dalam pembuatan peraturan atau regulasi. Pembentukan regulasi ini terdapat di ranah lembaga legislatif yang keberadaanya dipengaruhi dengan berbagai kehendak politik. Dalam konsep penciptaan hukum secara prosedural diciptakan berdasar kepentingan dan kehendak politik dari beragamnya fraksi di DPR yang berpengaruh nantinya dengan karakteristik produk hukum yang dikeluarkan.<sup>19</sup>

Kepentingan politik merupakan kehendak yang dibuat oleh manusia dalam hal mengatur sebuah hubungan tertentu. Melalui interaksinya, kepentingan politik ini diwadahi oleh suatu sistem politik. Kepentingan politik tersebut mempunyai relasi yang besar dengan proses politik yang diawali oleh campur tangan berkenaan dengan berbagai tuntutan yang dibawa oleh berbagai visi partai politik, sehingga daripada itu maksud-maksud atau kepentingan khusus akan menjadi suatu permulaan kebijakan umum dan setelahnya akan dibawa ke dalam proses penciptaan kebijakan oleh badan pemerintah yang berwenang.<sup>20</sup> Berkenaan dengan hal itu kepentingan politik akan berkaitan erat dengan gerak infrastuktur politik seperti hadirnya tekanan partai politik maupun supratuktur politik eksekutif maupun legislatif. Berkenaan dengan proses politik tersebut maka sistem tidak akan terlepas pada aktivitas dan visi besar partai, organisasi internal, kelompok kepentingan, latar belakang politisi hingga hal lain di dalam politik yang saling mempengaruhi.<sup>21</sup>

Berkenaan dengan konfigurasi politik di dalam sejarah dinamika pembentukan Perpu, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dikeluarkan perdana tahun 1946 yaitu mengenai susunan dewan pertahanan daerah dalam daerah istimewa. Selanjutnya liingkup cakupan pembentukan Perpu lebih besar mengatur tentang pembenahan ekonomi seperti pendirian bank hingga pergudangan. Sebagian Perpu yang dikeluarkan pada masa orde lama juga mencakup tindak pidana korupsi dan ekonomi. Malah dalam Perpu No. 23 Tahun 1959 dibentuk menyangkut mengenai situasi bahaya setelah Presiden Sukarno membacakan dekrit Presiden. Di dalam situasi yang saat itu sering mengalami kedaruratan, dibentuk juga Perpu No. 10 Tahun 1960 tentang pejabat yang menjalankan pekerjaan sebagai pejabat Presiden ataupun Wakil

---

<sup>18</sup> Pradika, R. Fauzi Zuhri Wahyu. "Kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) Dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU)." *NOVUM: JURNAL HUKUM* 1, no. 3 (2014): 104-115.

<sup>19</sup> Marpaung, Lintje Anna. "Pengaruh Konfigurasi Politik Hukum Terhadap Karakter Produk Hukum." *Pranata Hukum* 7, no. 1 (2011):2

<sup>20</sup> Hijri S Yana, *Politik Pemekaran Di Indonesia*, (Malang. UMM Press, 2016), 21.

<sup>21</sup> Abercrombie, Hill, dan Turner. *Konsep dan Teori Gerakan Sosial*, (Malang, Intrans Publishing, 2016),179.

Presiden apabila mangkat, berhenti ataupun berhalangan. Secara keseluruhan jumlah Perpu pada masa orde lama yaitu rentang periode pertama hingga keempat keberlakuan konstitusi di Indonesia tercatat sebanyak 144 Perpu. Dapat diklasifikasikan jumlah Perpu tersebut terdapat dalam bidang pertahanan keamanan sejumlah 8, di bidang ekonomi sejumlah 94, di bidang hukum sejumlah 19, di bidang sosial sejumlah 7 dan di bidang politik sejumlah 16 Perpu. Dengan hal tersebut dapat disimpulkan berkenaan dengan politik hukum pada masa pemerintahan tersebut menunjukkan bahwa prasyarat pembentukan Perpu yaitu kegentingan yang memaksa pada umumnya berkaitan dengan bidang ekonomi.

Sejarah dinamika pembentukan Perpu di Indonesia dilanjutkan pada masa pemerintahan Presiden Suharto, dalam masa pemerintahan tersebut terklasifikasi dibentuk sejumlah 8 Perpu yang notabene menunjukkan kegentingan yang memaksa pada prasyarat pembuatan Perpu di masa tersebut umumnya berkenaan dalam bidang atau ranah ekonomi. Memasuki masa 512 hari kepemimpinan Presiden Habibie, dibentuklah sejumlah 3 Perpu beberapa dari jumlah tersebut mencabut Perpu lainnya dan beberapa sisanya pengajuan Perpu tidak disetujui oleh DPR. Sehingga pada masa tersebut praktis nihil Perpu yang menjadi Undang-Undang. Dilihat dari sejarah, pada masa tersebut terdapat pemberlakuan keadaan darurat di wilayah Aceh dikarenakan terdapat aksi pemberontakan, akan tetapi dari 3 Perpu yang diajukan ataupun terbentuk tersebut tidak ada di dalam instrument hukumnya ditujukan untuk mengatasi kedaruratan di daerah Aceh. Dapat diklasifikasikan Perpu pada masa pemerintahan Presiden Habibie ini lebih mengatur di bidang politik dan hukum, yang menunjukkan kegentingan yang memaksa di masa tersebut berkenaan dengan politik.

Setelah dilakukan pembaruan dalam Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1973 tentang Tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat kemudian mengangkat Presiden Abdurrahman Wahid yang dalam masa hanya sekitar 20 bulan kepemimpinannya hanya mengeluarkan 3 Perpu yang semuanya mengatur tentang ekonomi.<sup>22</sup> Menegaskan kembali bahwa pada masa ini kegentingan yang memaksa dari Pembentukan Perpu tersebut lebih berkaitan pada ranah ekonomi. Perselisihan antara Presiden dan DPR yang membawa dampak pencabutan mandat MPR kepada Presiden saat itu yang kemudian mengangkat Ibu Megawati sebagai Presiden kembali menuliskan sejarah dinamika pembentukan Perpu di Indonesia. Pada masa Presiden Megawati tersebut tercatat dikeluarkan sebanyak 4 Perpu. Dalam masa pemerintahannya Perpu-Perpu yang lahir tidak juga menyangkut kegentingan serta kedaruratan di Aceh yang dipicu oleh aksi pemberontakan GAM. Prasyarat Kegentingan yang Memaksa dalam masa pemerintahan Presiden Megawati tersebut lebih menyangkut hal hal lainnya dengan menanggapi kegentingan di Aceh yaitu mencabut keadaan bahaya di Aceh menjadi darurat sipil yang sebelumnya merupakan darurat militer.

Selanjutnya di dalam masa pemerintahan Presiden ke 6 Republik Indonesia yaitu Presiden SBY, di masa tersebut diiringi cukup banyak sekali peristiwa. Dimulai permohonan mengenai bantuan internasional yang bernilai 75 miliar dolar AS untuk membangun infrastruktur negara saat pertemuan *Asia Pacific Economic Cooperation* di Chile hingga bencana gempa di Samudra dekat pantai barat daerah Aceh. Bencana yang mengakibatkan *tsunami* tersebut menelan korban nyawa lebih dari 500 ribu jiwa. Perpu yang dibentuk di masa Presiden SBY yaitu sejumlah 19 Perpu. Perpu tersebut

---

<sup>22</sup> Satya, Arinanto. "Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia." *Cetakan Pertama, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia* (2003):250

mencakup Perpu di bidang politik sejumlah 6 Perpu, di bidang ekonomi sejumlah 5 perpu, di bidang sosial terdapat 5 Perpu, dan bidang hukum terdapat 3 Perpu. Dari hal tersebut dapat diklasifikasikan bahwa Kegentingan yang Memaksa pembentukan Perpu pada masa ini sangat beragam dan dapat dilihat dari hal-hal tersebut.

Dari masa ke masa pembentukan Perpu di Indonesia, apa yang dibentuk rata-rata mencakup pengaturan pada bidang ekonomi hingga menunjukkan kriteria-kriteria lainnya yaitu karena terbatasnya waktu, terjadi krisis, kosongnya peraturan hukum, produk hukum tidak memadai, serta untuk menunda keberlakuan suatu UU. Kriteria maupun unsur dalam pembentukan Perpu ini secara kumulatif hanya menampilkan unsur kemendesakannya saja, hingga sedikit menunjukkan unsur terjadi suatu krisis. Dengan hal itu telah menunjukkan bahwa eksistensi konfigurasi politik terhadap produk-produk hukum di Indonesia khususnya Perpu telah selaras dengan teori politik hukum yang ada. Dimana dari masa ke masa pemerintahan yang berbeda telah menunjukkan luas cakupan kegentingan yang memaksa sebagai prasyarat pembentukan Perpu yang berbeda pula, disesuaikan dengan ciri pemerintahan yang sedang berkuasa. Hukum di dalam hubungannya dengan politik hukum menampilkan kenyataan bahwa produk hukum yang terbentuk merupakan suatu keputusan politik, dengan hal ini dapat dilihat sebagai penghabluran ide dan gagasan politik yang saling berkorelasi di kalangan para politikus. Ditinjau berdasar sudut pandang norma memang seharusnya dalam realita normatif menempatkan politik tunduk terhadap hukum atau "*das sollen*". Namun tidak dapat kita pungkiri juga dalam kenyataannya hukum ditentukan oleh konfigurasi politik yang melatarbelakangi atau "*das sein*". Instrumen hukum telah menempatkan sebagai media kekuasaan politik yang lebih dominan jika dibandingkan kegunaan hukum lainnya. Dalam hal ini jika pembuat undang-undang atau yang dapat kita katakan wewenang legislatif lebih mengutamakan makna politik dibandingkan makna hukum yang sesungguhnya. Dampak yang timbul berkenaan dengan hal itu nantinya produk-produk hukum yang akan diciptakan menjadi alat pembenar bagi perwujudan politik penguasa.<sup>23</sup>

Dalam pergulatan dinamika ketentuan parameter "Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa" di dalam Perpu yang diawali dengan unsur subyektifitas Presiden dalam menentukan hingga DPR didalam menyetujui atau menolak Perpu akan menunjukkan konfigurasi politik yang ada. Kegentingan yang memaksa pada umumnya hanya diartikan untuk permasalahan kemendesakannya saja. Dari beberapa Perpu pada sejarah pembentukan Perpu di Indonesia bahkan unsur kemendesakan pun tidak terpenuhi. Dari hal tersebut dapat dikatakan bahwa proses pembentukan sebuah Perpu yang berangkat dari kegentingan yang memaksa harus dapat mengawasi hak subyektifitas Presiden dalam menilai kegentingan tersebut. Walaupun dalam prosesnya ada DPR sebagai penilai hal itu yang nantinya akan menentukan penolakan atau penyetujuan, dalam politik hukum dimana visi politik penguasa menjadi suatu hal yang sangat mempengaruhi produk hukum akan rentan terhadap negosiasi politik yang membuat unsur kegentingan yang memaksa tidak akan mencapai substansi kegentingannya.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Y, Yurnal. "Konfigurasi Politik Hukum Demokratis dan Politik Hukum Otoriter." Jurnal Ubharaya (2021) :2

<sup>24</sup> Tarigan, Jefri Porkonanta. "Akomodasi Politik Hukum di Indonesia terhadap Hak Asasi Manusia Berdasarkan Generasi Pemikirannya." *Jurnal Konstitusi* 14, no. 1 (2017): 168-187.

#### 4. Kesimpulan

Berkenaan dengan parameter penentuan hal ihwal kegentingan yang memaksa yang menjadi prasyarat pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Presiden memiliki kewenangan subyektif sebagaimana diatur pada Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945. Mengenai kewenangan Presiden tersebut dalam mengeluarkan Perpu, DPR diberi kewenangan selanjutnya untuk menilai parameter kegentingan yang memaksa di dalam persidangan yang nantinya memiliki hak untuk memberi persetujuan atau penolakan terhadap pembentukan Perpu tersebut. Pasal tersebut merupakan *staatsgrundgezet*s yang hadir hanya untuk memberikan pedoman kebijaksanaan negara dalam menggariskan tata cara pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Namun dilihat dari sejarah terbentuknya Perpu di Indonesia, Perpu yang dikeluarkan condong lebih menampakan unsur kemendesakan semata dan sedikit sekali menunjukkan unsur terjadinya suatu krisis atau kegentingan. Sehingga melihat prasyarat pembentukan Perpu yaitu penilaian Presiden di dalam menentukan unsur kegentingan yang memaksa akan menampakan konfigurasi politik yang rentan mengedepankan keputusan-keputusan politik antara eksekutif dan legislatif dibandingkan makna hukum pembentukan Perpu atas kegentingan yang sesungguhnya. Maka daripada itu proses pembentukan Perpu yang berangkat atas unsur kegentingan yang memaksa harus terdapat pengawasan yang lebih konkret untuk memberikan batas penggunaan hak subjektif Presiden. Sehingga diperlukan suatu rumusan peraturan perundang-undangan yang tidak hanya menjabarkan mengenai kriteria minimum Presiden dalam mengeluarkan Perpu, yaitu dalam hal ini Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009. Namun DPR sebagai Lembaga yang nantinya memberi pertimbangan untuk memberikan persetujuan atau penolakan terhadap Perpu juga harus diikat dengan aturan yang lebih konkret dalam menilai unsur kegentingan yang memaksa tersebut.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### Buku

- Abercrombie, Hill, dan Turner. (2016) *Konsep dan Teori Gerakan Sosial*. Malang: Intrans Publishing.
- Hijri S Yana. (2016) *Politik Pemekaran Di Indonesia*. Malang: UMM Press
- Mahfud, MD. (2016) *Politik Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Rajawali Press.
- Syaukani, Imam dan A. Ahsin Thohari. (2015) *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta: Rajawali Press.

##### Jurnal

- Anggraini, Peggy Dian Septi Nur, and Wardah Yuspin. "Dinamika Konfigurasi Politik Terhadap Karakter Produk Hukum Era Pemerintahan Demokrasi Di Indonesia." *Madani Jurnal Politik Dan Sosial Kemasyarakatan* 14, no. 1 (2022): 54-73.
- Azhari, Aidul Fitriadi. "Negara Hukum Indonesia: Dekolonisasi dan Rekonstruksi Tradisi." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 19, no. 4 (2012): 489-505
- Djanggih, Hardianto, and Kamri Ahmad. "The Effectiveness of Indonesian National Police Function on Banggai Regency Police Investigation (Investigation Case Study Year 2008-2016)." *Jurnal Dinamika Hukum* 17, no. 2 (2017): 152-157.
- Faqih, Muhammad. "PROSES PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG." *MIMBAR YUSTITIA* 3, no. 2 (2019): 165-178.

- Fitriana, Mia Kusuma. "Peranan Politik Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Negara (Laws And Regulations In Indonesia As The Means Of Realizing The Country'S Goal)." *Jurnal Legislasi Indonesia* 12, no. 2 (2018): 5
- Indrastiyan, Hafida, "Analisis Yuridis Perlindungan Konsumen Pembeli Kosmetika Palsu di Sunday Morning (Sunmori) di Lingkungan Universitas Gajah Mada." *Jurnal Repository UGM* (2019): 3-4
- Marpaung, Lintje Anna. "Pengaruh Konfigurasi Politik Hukum Terhadap Karakter Produk Hukum." *Pranata Hukum* 7, no. 1 (2011):2
- Pradika, R. Fauzi Zuhri Wahyu. "Kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) Dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU)." *NOVUM: JURNAL HUKUM* 1, no. 3 (2014): 104-115.
- Prasetianingsih, R, "Menakar Kekuasaan Presiden dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Menurut Undang-Undang Dasar 1945" *Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law) Padjajaran* (2017): 263-280.
- Prayitno, Cipto. "Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang." *Jurnal Konstitusi* 17, no. 2 (2020): 6
- Rananda, Muhammad Jeffry. "Politik Hukum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota." *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 4 (2015): 534-542
- Satya, Arinanto. "Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia." *Cetakan Pertama, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara "Fakultas Hukum Universitas Indonesia* (2003):250
- Simamora, Janpatar. "Tafsir Makna Negara Hukum dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." *Jurnal Dinamika Hukum* 14, no. 3 (2014): 547-561.
- Subiyanto, Achmad Edi. "Menguji Konstitusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang." *None* 11, no. 1 (2014):9-19
- Syaukani, Imam dan A. Ahsin Thohari. *Dasar-Dasar Politik Hukum*, (Jakarta. Rajawali Press, 2015),21.
- Tarigan, Jefri Porkonanta. "Akomodasi Politik Hukum di Indonesia terhadap Hak Asasi Manusia Berdasarkan Generasi Pemikirannya." *Jurnal Konstitusi* 14, no. 1 (2017): 168-187.
- Y, Yurnal. "Konfigurasi Politik Hukum Demokratis dan Politik Hukum Otoriter." *Jurnal Ubharaya* (2021) :2
- Yuliani, Andi. "PENETAPAN KEGENTINGAN YANG MEMAKSA DARI PERATURAN PEMERINTAH PENGANTI UNDANG-UNDANG (PERPU)." *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, no. 3 (2021): 337-350.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

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