

PERPU DALAM TEORI DAN PRAKTIK

Dr. Wilma Silalahi, S.H., M.H.

Panitera Pengganti Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Dosen Fakultas Hukum Universitas Tarumanegara Jakarta

Buku yang berjudul "PERPU Dalam Teori dan Praktik" ini diangkat dengan rumusan masalah mengenai konsep dasar pemikiran pendiri negara tentang perpu sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UUD 1945; (2) Bagaimana perkembangan pemikiran dan praktik pelaksanaan perpu sampai dengan saat ini; (3) Apakah kondisi negara dalam keadaan darurat merupakan syarat mutlak sebelum ditetapkannya perpu; dan (4) Apakah terdapat regulasi yang sejenis dalam konstitusi di negara-negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial?

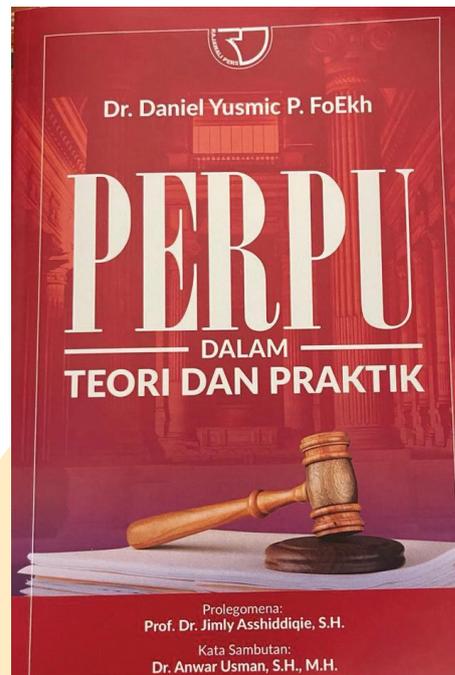
Penulis menguraikan bahwa objek kajian dari ilmu hukum tata negara darurat adalah negara berada dalam keadaan darurat. Istilah negara dalam keadaan darurat, berbeda-beda pada setiap negara. Dalam praktik, hukum tata negara darurat subjektif disalahgunakan, sehingga dikembangkan hukum tata negara darurat objektif. Pengembangan hukum tata negara darurat objektif sejalan dengan pembatasan kewenangan pemerintah dalam hukum pidana dari

"*ius puniendi*" kepada "*ius punale*". Pada mulanya pemerintah diberi kewenangan "*ius puniendi*" untuk menghukum warga negara yang melakukan kejahatan. Namun, kewenangan yang dimiliki sering kali digunakan tanpa batas dan sangat tergantung pada subjektivitas penguasa. Menyadari besarnya

kewenangan pemerintah tersebut, maka dalam perkembangannya dipandang perlu untuk melindungi hak asasi manusia dari penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan, sehingga dikembangkanlah "*ius punale*".

Penulis menguraikan prinsip-prinsip atau asas-asas hukum

internasional yang diberlakukan dalam keadaan darurat, yaitu: (a) asas proklamasi; (b) asas legalitas; (c) asas komunikasi; (d) asas kesementaraan; (e) asas keistimewaan ancaman; (f) asas proporsionalitas; (g) asas *intangibility*; dan (h) asas pengawasan. Umumnya negara-negara yang menganut sistem



JUDUL BUKU :

PERPU DALAM TEORI DAN PRAKTIK

PENULIS : Dr. Daniel Yusmic P. Foekh

HALAMAN : 475

PENERBIT : PT. RajaGrafindo Persada, Ed. 1, Cet. 1, Depok

Common Law lebih menekankan pada keadaan darurat yang bersifat objektif.

Setiap pernyataan keadaan bahaya harus diproklamasikan (secara *de jure*) terlebih dahulu oleh presiden.

Pengumuman ini dimaksudkan agar lembaga perwakilan segera mengawasi jalannya pelaksanaan keadaan darurat sehingga tidak terjadi kesewenang-wenangan oleh penguasa keadaan darurat.

Adapun pernyataan keadaan darurat yang diproklamasikan dapat dinilai oleh hakim agung. Sementara Indonesia menganut hukum tata negara darurat subjektif. Pasal 12 dan Pasal 22 UUD 1945 menganut hukum tata negara darurat secara subjektif. Dalam Pasal 12 terlihat subjektivitas presiden pada kalimat "presiden menyatakan keadaan bahaya". Sementara Pasal 22 UUD 1945 memberikan kewenangan subjektif kepada presiden untuk menentukan apa yang dimaksud dengan "kegentingan yang memaksa".

Pembatasan terhadap kewenangan penguasa darurat dimaksudkan agar penguasa darurat dalam menjalankan tugas dan kewenangannya tidak disalahgunakan dan tetap dalam rel hukum. Seperti ukuran atau batasan untuk menentukan tingkatan keadaan bahaya atau darurat yang terjadi. Dalam keadaan darurat, pemerintah tetap berkewajiban menjamin hak-hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam bentuk apapun (*non derogable rights*). Sehingga perpu dapat dikategori sebagai peraturan darurat dan disamakan dengan undang-undang darurat atau *emergency law* dalam hukum tata negara darurat Indonesia. Selain itu, dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 lebih genting dan amat terpaksa dan memaksa, maka presiden berhak menetapkan perpu dan sekaligus menyatakan keadaan bahaya.

Buku ini juga menguraikan bahwa fungsi perpu memiliki kesamaan dengan peraturan darurat, yaitu secepatnya mengembalikan keadaan yang tidak

normal (kegentingan yang memaksa) tersebut ke dalam keadaan normal. Oleh karena itu, dalam persidangan DPR yang berikut tidak bisa tidak, DPR harus memberikan persetujuannya apakah tidak memberikan persetujuan atas perpu yang sedang berlaku. Sekalipun Pasal 22 ayat (3) UUD 1945 mengandung unsur kesamaan dengan peraturan darurat, dalam praktik, efektivitas perpu berbeda dengan peraturan darurat. Perbedaan ini disebabkan karena perpu dapat dipergunakan sekalipun tidak dalam keadaan darurat.

Penulis menjelaskan bahwa, sebenarnya UUD 1945 tidak mengatur bahwa perpu yang mendapat persetujuan DPR akan menjadi UU.

Menurut tata tertib DPR RI dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 10/2004), perpu yang ditetapkan oleh presiden akan diajukan kepada DPR dalam bentuk rancangan undang-undang, sedangkan perpu sendiri hanya sebagai lampiran. Pengajuan perpu dalam bentuk rancangan undang-undang tidak sesuai dengan tujuan utama dari hukum tata negara darurat yakni sedapat-dapatnya dalam waktu sesingkat-singkatnya menghapuskan keadaan kembali kepada keadaan normal/biasa. Pasal 36 ayat (2) UU 10/2004, DPR dilarang untuk melakukan perubahan atas materi muatan perpu, DPR hanya boleh menerima atau menolak perpu. Ketentuan ini tidak saja mengibiri hak DPR, tetapi juga dapat disalahgunakan apabila materi muatan perpu bersifat eksekutif, represif, dan hegemonik.

Pengajuan perpu dalam bentuk rancangan undang-undang pertama kali perpu dilakukan pada masa demokrasi terpimpin, DPR-GR bentukan Soekarno "dipaksa" untuk menyetujui rancangan UU tentang penetapan semua UU darurat dan semua perpu yang sudah ada sebelum tanggal 11 Januari 1961 menjadi UU, dilakukan secara kolektif.

Legitimasi politik DPR-GR pada waktu itu sangat lemah, sehingga tidak mungkin menolak RUU yang diajukan presiden. RUU tersebut kemudian disetujui menjadi UU, yaitu UU No. 1 Tahun 1961 tentang penetapan semua undang-undang darurat dan semua peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang sudah ada sebelum tanggal 1 Januari 1961 menjadi undang-undang.

Selain itu, Penulis juga membahas perkembangan konsep perpu dengan pendekatan sejarah. Pendekatan sejarah dilakukan selain untuk mengetahui latar belakang sejarah (*historical background*) juga untuk menemukan makna teks dan konteks pembentukan perpu serta perkembangannya.

Sehingga penulis melakukan penelusuran berbagai dokumen resmi kenegaraan dan dokumen pribadi serta berbagai literatur terkait.

Dalam buku ini dijelaskan bahwa keberadaan Mahkamah Konstitusi (MK) sangat strategis dalam ketatanegaraan Indonesia. Salah satunya karena adanya kewenangan menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar. Selain itu, dalam praktik, MK menambah kewenangannya sendiri untuk menguji perpu yang sebenarnya masih menjadi domain DPR. Ekspansi kewenangan

MK menguji perpu dapat dipahami karena isi (materi muatan) perpu sama dengan materi muatan undang-undang sebagaimana Pasal 9 UU 10/2004. Sebagai produk presiden yang belum mendapat persetujuan DPR, maka perpu dapat dikategorikan sebagai undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiele zin*). Dari segi materi muatan perpu, tidak tertutup kemungkinan, bisa saja materi muatan (isi) perpu melanggar UUD 1945.

Melalui Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009, menegaskan bahwa sekalipun UUD 1945 tidak memberikan kewenangan kepada MK untuk menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang, namun

MK mempertimbangkan beberapa hal. Pertama, Perpu mempunyai kedudukan yang sama dengan undang-undang (dikaitkan dengan kedudukan perpu dalam tata urutan peraturan perundang-undangan), sehingga dapat diuji oleh MK, apalagi dengan mengacu Pasal 7 ayat (1) UU 10/2004, menyatakan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan butir "b" kedudukan perpu sejajar dengan undang-undang. Kedua, MK merumuskan tiga syarat kegentingan yang memaksa dari perpu, yaitu: (1) adanya keadaan, yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang; (2) undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang, tetapi tidak memadai; (3) kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Menurut MK, peraturan pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 adalah peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang, yang artinya seharusnya materi tersebut diatur dalam wadah undang-undang, tetapi karena kegentingan yang memaksa, UUD 1945 memberikan hak kepada presiden untuk menetapkan perpu dan tidak memberikan hak kepada DPR untuk membuat peraturan sebagai pengganti undang-undang... perpu melahirkan norma hukum dan sebagai norma hukum baru akan dapat menimbulkan: (a) status hukum baru; (b) hubungan hukum baru; dan (c) akibat hukum baru... oleh karena dapat menimbulkan norma hukum yang kekuatan mengikatnya sama dengan undang-undang maka terhadap norma yang terdapat dalam perpu, Mahkamah dapat menguji

apakah bertentangan secara materiil dengan UUD 1945 sebelum adanya penolakan atau persetujuan oleh DPR.

Dalam buku ini juga diuraikan mengenai perbandingan peraturan sejenis perpu di 10 negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial khusus mengenai materi muatan dari konstitusi, antara lain Afrika Selatan, Malawi, Brazil, Peru, Venezuela, Kyrgistan, Korea Selatan, Georgia, Belarus, Lithuania, yang memiliki peraturan yang substansinya sejenis perpu. Meskipun, ada beberapa perbedaan di antaranya (a) dari segi nama peraturan, tidak terdapat nomenklatur umum; (b) dari syarat pembentukan; (c) mekanisme pencabutan tidak sama; dan (d) apakah dapat dinilai oleh hakim ataukah tidak, berbeda antara negara yang satu dengan negara yang lainnya.

Selain itu, juga diuraikan terkait bahwa dalam perkembangan ketentuan perpu tidak saja diatur dalam Pasal 22 UUD 1945, tetapi juga diatur dalam berbagai peraturan, termasuk teknik pembuatannya. Pengaturan perpu ada yang diatur dalam UUD 1945, tetapi ada juga yang diatur di luar UUD 1945. Dalam kenyataannya, perpu tidak saja berfungsi membuat aturan baru, tetapi juga melakukan perubahan terhadap undang-undang, pencabutan atas undang-undang, penangguhan berlakunya undang-undang, dan pemberlakuan surut undang-undang. Luasnya fungsi perpu ini secara tidak langsung memberikan kewenangan yang besar kepada presiden. Berbeda dengan kewenangan yang dimiliki Presiden Korea Selatan, dalam keadaan bahaya (*state of emergency*) hanya memiliki kewenangan mengeluarkan peraturan (*order*) yang berkekuatan undang-undang, untuk mengubah atau menghapus undang-undang, tidak untuk yang lain. Namun, apabila peraturan tersebut tidak mendapat persetujuan

dari *The National Assembly*, maka undang-undang yang diubah atau dihapus, secara otomatis berlaku kembali, sehingga tidak menunggu pencabutan lagi.

Dalam buku ini, penulis juga memberikan beberapa saran, antara lain: perpu yang telah disetujui oleh DPR tidak perlu diundangkan kembali, karena pada hakikatnya, perpu tersebut sudah berlaku sejak ditetapkan. Dalam praktik tanggal ditetapkan sama dengan tanggal diundangkan. Pengundangan kembali perpu yang sedang berlaku adalah tindakan hukum yang mubajir.

Selain itu, untuk kepastian hukum, sebaiknya perpu yang tidak mendapat persetujuan DPR, disesuaikan dengan ketentuan yang mengatur mengenai penolakan terhadap undang-undang darurat. Semoga sekuel buku dari tulisan penulis ini dapat segera dirilis. Buku ini sangat direkomendasikan bagi pengajar hukum tata negara, hukum administrasi negara, ilmu peraturan perundang-undangan, ilmu pemerintahan, mahasiswa, praktisi hukum, maupun masyarakat umum sebagai referensi, jangan sampai terlewatkan.

Selamat membaca!

“Tidak ada alasan apapun yang menghalangi dalampengembangan diri. Bukan orang lain yang menentukan style diri kita, tetapi diri kita sendirilah yang menentukan ke arah mana perjalanan hidup kita”.

Salam,