

MULTITAFSIR PENGERTIAN “IHWAL KEGENTINGAN YANG MEMAKSA” DALAM PENERBITAN PERPPU

Janpatar Simamora*

Abstract

The obscurity of noodverordenings in issuing government regulation in-lieu-of-law attracts hot debate. Since the requirement of ‘compelling crisis situation’ is very subjective, it tends to be politically abused. Therefore, the will of Article 22 of 1945 Constitution that gives room for this regulation in-lieu-of-law should be re-thought and reviewed.

Abstrak

Ketidajelasan noodverordenings dalam mengeluarkan perppu mengundang perdebatan di masyarakat. Karena Presiden dapat menentukan kondisi ‘kegentingan yang memaksa’, kondisi ini menjadi sangat subjektif dan berpotensi disalahgunakan secara politis. Dengan demikian, penting bagi kita untuk menelaah dan memikirkan kembali maksud Pasal 22 UUDNRI Tahun 1945 yang memberikan payung hukum untuk perppu ini.

Kata Kunci: multitafsir, kegentingan, perppu.

A. Pendahuluan

Banyak orang sesungguhnya tidak memahami betul apa yang dimaksud dengan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, atau yang populer dengan singkatan perppu. Jangankan kalangan publik yang barangkali sebagian besar buta akan perundang-undangan, pemerintah sendiri tampaknya juga tidak menghayati betul makna perppu sehingga ada kesan perppu seenaknya diterbitkan.¹

Secara konstitusional, perppu memang produk hukum yang sah di negara kita kare-

na diatur dalam Pasal 22 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya, UUD 1945). Dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, yaitu dalam UU 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, perppu berada di ‘peringkat kedua sejajar dengan posisi Undang-undang’, setelah UUD 1945. Pasal 22 ayat (1) mengatakan, “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.” Selanjutnya, ayat (2) menetapkan bahwa, “Per-

* Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen Medan (e-mail: patarmora_81@yahoo.co.id).

¹ Tjipta Lesmana, “Perppu, Wajah Otoriter Sebuah Rejim”, http://www.mediaindonesia.com/kirim/2009/09/09/97729/68/11/Perppu_Wajah_Otoriter_Sebuah_Rezim.html, diakses pada 15 Oktober 2009.

aturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikut." Dan bila ternyata tidak mendapat persetujuan oleh DPR, maka menurut ayat (3) UUD 1945, perppu itu harus dicabut.

Sementara itu, walaupun pelaksanaan amandemen UUD 1945 telah berlangsung sebanyak 4 kali yang berlangsung berturut-turut pada 1999 sampai 2002, namun Pasal 22 tidak sedikit pun mengalami perubahan. Oleh para wakil rakyat di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), isi Pasal 22 UUD 1945 yang asli 'disalin' seluruhnya ke dalam UUD 1945 hasil amendemen 1999-2002. Perhatikan secara cermat kata-kata 'dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa', yang terdapat pada ayat (1) Pasal 22 UUD 1945. Itulah syarat utama bagi pemerintah untuk bisa mengeluarkan perppu. Secara *a contrario*, pemerintah tidak boleh, atau dilarang konstitusi, untuk menerbitkan perppu manakala tidak ada hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Apa arti, "dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa?" Menurut penjelasan resmi UUD 1945, frase tersebut merupakan terjemahan dari *noodverordeningsrecht*. Dalam bahasa hukum Amerika ini sama dengan konsep '*clear and present danger*', situasi bahaya yang terang-benderang dan memaksa. '*Nood*' mengandung arti bahaya, atau darurat. '*Ordenen*' berarti mengatur, menyusun. Secara harfiah, '*noodverordeningsrecht*' bisa diartikan peraturan hukum untuk mengatur keadaan bahaya/darurat. Menurut penjelasan UUD 1945, perppu perlu diada-

kan agar keselamatan negara dapat dijamin pemerintah dalam keadaan yang genting.

Dengan demikian, maka logika perbitan perppu bisa disusun sebagai berikut. Pertama, ada situasi bahaya, situasi genting. Kedua, situasi bahaya ini dapat mengancam keselamatan negara jika pemerintah tidak secepatnya mengambil tindakan konkret. Ketiga, karena situasinya amat mendesak, dibutuhkan tindakan pemerintah secepatnya; sebab jika peraturan yang diperlukan untuk menangani situasi genting itu menunggu mekanisme DPR memerlukan waktu lama.

Sementara Vernon Bogdanor, seperti dikemukakan Jimly Asshiddiqie, menyebutkan, setidaknya terdapat tiga kondisi keadaan darurat yang dapat mengakibatkan suatu kegentingan memaksa, yaitu darurat perang; darurat sipil; dan darurat internal (*innere not stand*). Darurat yang sifatnya darurat internal dapat timbul berdasar pada penilaian subyektif Presiden, yang selanjutnya bisa menjadi alasan bagi Presiden untuk mengeluarkan perppu.²

Di sisi lain, tidak adanya ketentuan undang-undangan yang secara detail mengatur batasan-batasan kondisi kegentingan yang memaksa, telah menjadikan perppu sebagai "bola liar" yang sewaktu-waktu dapat dimainkan oleh Presiden yang berkuasa untuk kepentingan kekuasaannya. Setidaknya untuk mengakomodir kepentingan penguasa dalam waktu sesaat sebelum tiba pembahasan di tingkat DPR, maka perppu bisa jadi diperalat sebagai senjata paling ampuh untuk memuluskan kepentingan penguasa tersebut.

² Wahyudi Djafar, "Bola Liar Perppu", *Harian Kompas*, 12 Oktober 2009.

Hal itu bukan lagi hanya sebatas keraguan, tetapi sudah benar-benar terjadi. Lihat saja misalnya Perppu 3/2008 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) yang ditandatangani 13 Oktober 2008 lalu. Pada hari yang sama, Presiden juga mengeluarkan Perppu 2/2008 tentang Perubahan Kedua UU 23/1999 tentang Bank Indonesia. Hari-hari itu, Oktober 2008, merupakan hari-hari naas bagi Bank Century. Apakah penerbitan kedua perppu tadi memang dalam rangka ‘mengamankan’ efek ledakan Bank Century?

Atau jangan-jangan justru ada kepentingan lain di balik keluarnya perppu tersebut. Inilah yang kemudian yang menjadi permasalahan. Sementara Presiden sampai saat ini tidak bisa menunjukkan adanya kepentingan yang memaksa dalam kasus ini sebagaimana syarat utama dalam mengeluarkan sebuah perppu.

Kasus terakhir yang kemudian paling banyak menimbulkan kontroversi di kalangan masyarakat kita adalah keluarnya Perppu 4/2009 tentang Perubahan atas UU 30/2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Perppu ini jelas dikeluarkan sehubungan dengan ditsangkakannya dua pimpinan KPK, yaitu Bibit Samad Riyanto dan Chandra M. Hamzah oleh Polri. Sesuai dengan ketentuan dalam UU 30/2002, pimpinan KPK yang sudah berstatus tersangka harus dinonaktifkan.

Dalam kasus ini, banyak pihak melihat penerbitan Perppu 4/2009 prematur, atau sangat terburu-buru, bahkan terkesan dipaksakan. Di mana aspek ‘*noodverordening*’ atau ‘*clear and present danger*’-nya? Pertama, tuduhan terhadap Chandra dan

Bibit yang menyebabkan mereka jadi tersangka sesungguhnya masih *debatable*. Apa yang dituduhkannya? Penyimpangan terhadap kewenangan pejabat publik? Menurut Ketua Mahkamah Konstitusi, Mahfud MD, masalah itu menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara. Menerima suap dari Anggoro? Bibit Riyanto dalam jumpa pers Minggu, 27 September 2009 lalu, membantah secara kategorial.

Ironisnya lagi, Antasari juga membantah telah memerintahkan Ary Muladi untuk memberikan uang Rp1 miliar kepada Chandra M. Hamzah, padahal menurut Susno, tuduhan terhadap Chandra berdasarkan testimoni Antasari. Atau terlibat dalam kasus korupsi alih fungsi hutan Tanjung Api-api? Menyadap telepon perwira polisi yang dinilai bukan kewenangan KPK? Kedua, KPK sebetulnya tetap bisa berfungsi dengan hanya dua pimpinan, walaupun Chandra dan Bibit memang cukup bukti melakukan tindak kejahatan untuk dijadikan tersangka. Ketiga, kalau memang KPK dianggap bakal berjalan terseok-seok dengan dipimpin dua orang, proses pencarian dan penggantian pimpinan lain yang kosong bisa dilakukan secara normal, yakni lewat mekanisme DPR.

Sekali lagi perlu ditegaskan bahwa dalam kasus ini, kita tidak melihat adanya unsur *clear and present danger* bagi Presiden untuk menerbitkan sebuah perppu. Namun mengapa harus mengeluarkan perppu? Inilah yang menjadi persoalan. Karena tidak adanya pengertian “ihwal kepentingan yang memaksa” secara detail dalam produk perundang-undangan kita, maka Presiden menerjemahkannya secara multitafsir dalam menerbitkan perppu. Berdasarkan latar be-

lakang di atas, maka yang menjadi persoalan adalah mengapa pengertian "ihwal kegentingan yang memaksa" dimaknai secara multitafsir dalam penerbitan perppu?"

B. Teori negara hukum

Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Ketentuan ini ditegaskan dalam UUD 1945 yang mana pemuatannya dilakukan pada amandemen ketiga tahun 2001. Sebelum adanya penyebutan redaksional dalam UUD 1945 tentang keberadaan bangsa Indonesia sebagai negara hukum, maka yang ada selama ini adalah hanya klaim semata bahwa bangsa ini adalah bangsa yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*), bukan berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*) karena tidak diatur secara jelas dan tegas dalam konstitusi sebagai hukum tertinggi.

Perkembangan konsep negara hukum sendiri adalah produk dari sejarah, sebab rumusan atau pengertian negara hukum itu terus berkembang mengikuti sejarah perkembangan umat manusia. Karena itu dalam rangka memahami secara tepat dan benar konsep negara hukum, perlu terlebih dahulu diketahui gambaran sejarah perkembangan pemikiran politik dan hukum, yang mendorong lahir dan berkembangnya konsepsi negara hukum.³

Selain itu, pemikiran tentang negara hukum sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari dari usia Ilmu Negara ataupun Ilmu Kenegaraan dan pemikiran

tentang negara hukum merupakan gagasan modern yang multi-perspektif dan selalu aktual.⁴ Ditinjau dari perspektif historis, perkembangan pemikiran filsafat hukum, dan kenegaraan, gagasan mengenai negara hukum sudah berkembang semenjak 1800 SM. Akar terjauh mengenai perkembangan awal pemikiran negara hukum adalah pada masa Yunani kuno. Menurut Jimly Asshiddiqie, gagasan kedaulatan rakyat tumbuh dan berkembang dari tradisi Romawi, sedangkan tradisi Yunani kuno menjadi sumber dari gagasan kedaulatan hukum.⁵

Sesungguhnya, ide negara hukum, selain terkait dengan konsep '*rechtsstaat*' dan '*the rule of law*', juga berkaitan dengan konsep '*nomocracy*' yang berasal dari perkataan '*nomos*' dan '*cratos*'. Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan '*demos*' dan '*cratos*' atau '*kratein*' dalam demokrasi. '*Nomos*' berarti norma, sedangkan '*cratos*' adalah kekuasaan. Yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Karena itu, istilah nomokrasi itu berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Dalam istilah Inggris yang dikembangkan oleh A.V. Dicey, hal itu dapat dikaitkan dengan prinsip "*rule of law*" yang berkembang di Amerika Serikat menjadi jargon "*the rule of law, and not of man*". Yang sesungguhnya dianggap sebagai pemimpin adalah hukum itu sendiri, bukan

³ S. F. Marbun, "Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 9 Vol 4 – 1997, hlm. 9.

⁴ Ahsin A. Thohari, 2004, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Elsam, Jakarta, hlm. 48.

⁵ Jimly Asshiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, hlm. 11.

orang. Dalam buku Plato berjudul “*Nomoi*” yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan judul “*The Laws*”⁶, jelas tergambar bagaimana ide nomokrasi itu sesungguhnya telah sejak lama dikembangkan dari zaman Yunani Kuno.

Di zaman modern, konsep negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu “*rechtsstaat*”. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan “*the rule of law*”. Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebutnya dengan istilah “*rechtsstaat*” itu mencakup empat elemen penting, yaitu:

1. Perlindungan hak asasi manusia.
2. Pembagian kekuasaan.
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
4. Peradilan tata usaha negara.

Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah “*the rule of law*”, yaitu:

1. *Supremacy of Law*.
2. *Equality before the law*.
3. *Due Process of Law*.

Keempat prinsip ‘*rechtsstaat*’ yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip ‘*rule of law*’ yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri negara hukum modern

di zaman sekarang. Bahkan, oleh “*The International Commission of Jurist*”, prinsip-prinsip negara hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang di zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting negara hukum menurut “*The International Commission of Jurists*” itu adalah:

1. Negara harus tunduk pada hukum.
2. Pemerintah menghormati hak-hak individu.
3. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Profesor Utrecht membedakan antara negara hukum formil atau negara hukum klasik, dan negara hukum materil atau negara hukum modern⁷. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu negara hukum materil yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya. Karena itu, Wolfgang Friedman dalam bukunya *Law in a Changing Society* membedakan antara ‘*rule of law*’ dalam arti formil yaitu dalam arti ‘*organized public power*’, dan ‘*rule of law*’ dalam arti materil yaitu ‘*the rule of just law*’.

Pembedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak serta-merta akan terwujud secara substantif, terutama karena

⁶ Jimly Asshiddiqie, “Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer”, Orasi ilmiah Pada Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004. Bandingkan dengan Plato, 1986, *The Laws*, Penguin Classics, diterjemahkan dan diberi kata pengantar oleh Trevor J. Saunders.

⁷ Utrecht, 1962, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, hlm. 9.

pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat pula dipengaruhi oleh aliran pikiran hukum materil. Jika hukum dipahami secara kaku dan sempit dalam arti peraturan perundang-undangan semata, niscaya pengertian negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas serta belum tentu menjamin keadilan substantif. Karena itu, di samping istilah *'the rule of law'* oleh Friedman juga dikembangkan istilah *'the rule of just law'* untuk memastikan bahwa dalam pengertian kita tentang *'the rule of law'* tercakup pengertian keadilan yang lebih esensial daripada sekedar memfungsikan peraturan perundang-undangan dalam arti sempit. Kalaupun istilah yang digunakan tetap *'the rule of law'*, pengertian yang bersifat luas itulah yang diharapkan dicakup dalam istilah *'the rule of law'* yang digunakan untuk menyebut konsepsi tentang negara hukum di zaman sekarang.

Dari uraian-uraian di atas, menurut pendapat penulis, maka setidaknya ada beberapa prinsip pokok negara hukum yang berlaku di zaman sekarang dalam kaitannya dengan kewenangan Presiden dalam penerbitan perppu. Prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai negara hukum (*the rule of law*, ataupun *Rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya.

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)

Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu

bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya, bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum adalah pengakuan yang tercermin dalam perumusan hukum dan/atau konstitusi, sedangkan pengakuan empirik adalah pengakuan yang tercermin dalam perilaku sebagian terbesar masyarakatnya bahwa hukum itu memang *'supreme'*. Bahkan, dalam republik yang menganut sistem presidensial yang bersifat murni, konstitusi itulah yang sebenarnya lebih tepat untuk disebut sebagai *'kepala negara'*. Itu sebabnya, dalam sistem pemerintahan presidensial, tidak dikenal adanya pembedaan antara kepala negara dan kepala pemerintahan seperti dalam sistem pemerintahan parlementer.

2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*)

Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik. Dalam rangka prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan *'affirmative actions'* guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkat perkembangan

yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang sudah jauh lebih maju. Kelompok masyarakat tertentu yang dapat diberikan perlakuan khusus melalui *'affirmative actions'* yang tidak termasuk pengertian diskriminasi itu misalnya adalah kelompok masyarakat suku terasing atau kelompok masyarakat hukum adat tertentu yang kondisinya terbelakang. Sedangkan kelompok warga masyarakat tertentu yang dapat diberi perlakuan khusus yang bukan bersifat diskriminatif, misalnya, adalah kaum wanita ataupun anak-anak terlantar.

3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*)

Dalam setiap negara hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau *'rules and procedures'* (*regels*). Prinsip normatif demikian nampaknya seperti sangat kaku dan dapat menyebabkan birokrasi menjadi lamban. Oleh karena itu, untuk menjamin ruang gerak bagi para pejabat administrasi negara dalam menjalankan tugasnya, maka sebagai pengimbang, diakui pula adanya prinsip *'freies ermesen'* yang memungkinkan para pejabat administrasi negara mengembangkan dan menetapkan sendiri *'beleid-regels'* atau *'policy rules'* yang berlaku internal secara bebas dan

mandiri dalam rangka menjalankan tugas jabatan yang dibebankan oleh peraturan yang sah.

4. Pembatasan Kekuasaan

Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Sesuai dengan hukum besi kekuasaan, setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang, seperti dikemukakan oleh Lord Acton: *"power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely"*. Karena itu, kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat *'checks and balances'* dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain. Pembatasan kekuasaan juga dilakukan dengan membagi-bagi kekuasaan ke dalam beberapa organ yang tersusun secara vertikal. Dengan begitu, kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu organ atau satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan.

C. Posisi Perppu dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Sebagaimana penulis uraian di atas bahwa dengan dicantumkan Indonesia sebagai negara hukum dalam konstitusi, maka sudah barang tentu hukum akan menjadi bahan pijakan dalam mengambil setiap tindakan. Tidak ada satupun tindakan penguasa yang tidak memiliki dasar hukum yang jelas dan tegas. Dari sinilah maka

kemudian muncul istilah *equality before the law* (semua sama di hadapan hukum). Baik pemerintah sebagai pemegang kekuasaan dan rakyat sebagai pemberi mandat kekuasaan, semua akan memiliki kesetaraan di depan hukum. Demikian juga dengan berbagai syarat negara hukum sebagaimana penulis uraikan di atas bahwa harus dianut asas legalitas, di mana setiap tindakan penguasa harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga sah berlaku secara hukum. Selain itu, pentingnya pembatasan kekuasaan adalah menjadi salah satu syarat dalam negara hukum, tidak ada satu jabatan publik yang tidak memiliki batasan kewenangan.

Karena adanya kesepakatan untuk menjadikan bangsa ini sebagai negara hukum, tentu menjadi suatu konsekuensi logis untuk menciptakan suatu mekanisme atau tata urutan hukum agar dapat dijalankan dengan baik dan benar serta memberikan keadilan bagi setiap warga negara. Oleh sebab itulah, maka sejak pemerintahan Orde Baru, pemerintah sudah menetapkan susunan peraturan perundang-undangan secara detail yang walaupun di sana-sini masih mengandung sejumlah kekurangan.

Sejak tahun 1966 sampai dengan sekarang telah dilakukan perubahan atas hierarki (tata urutan) peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pada tahun 1996, dengan Ketetapan MPR No. XX/MPR/1966 Lampiran 2, disebutkan bahwa hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia adalah:

1. Undang-undang Dasar 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Keputusan Presiden
6. Peraturan-peraturan pelaksanaannya, seperti:
 - a. Peraturan Menteri
 - b. Instruksi Menteri
 - c. dan lain-lainnya

Pada tahun 1999, dengan dorongan yang besar dari berbagai daerah di Indonesia untuk mendapatkan otonomi yang lebih luas serta semakin kuatnya ancaman disintegrasi bangsa, pemerintah mulai mengubah konsep otonomi daerah. Maka lahirlah UU 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah (telah diganti dengan UU 32/2004 dan kemudian direvisi menjadi UU 12/2008) dan UU 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (telah diganti dengan UU 33/2004). Perubahan ini tentu saja berimbas pada tuntutan perubahan terhadap tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Karena itulah, dibuat Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang. Kalau selama ini Peraturan Daerah (Perda) tidak dimasukkan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, setelah lahirnya Ketetapan MPR No. III Tahun 2000, Perda ditempatkan dalam tata urutan tersebut setelah Keputusan Presiden⁸.

Lengkapinya, tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia setelah

⁸ Setyowati Erni, "Sejarah Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", <http://www.parlemen.net/site/details.php?docid=hierarki>, diakses pada 16 Oktober 2009.

tahun 2000 adalah sebagai berikut:

1. Undang-undang Dasar 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
5. Peraturan Pemerintah
6. Keputusan Presiden
7. Peraturan Daerah

Kemudian pada tanggal 24 Mei 2004, DPR menyetujui RUU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (PPP) menjadi UU 10/2004, yang berlaku efektif pada bulan November 2004. Keberadaan undang-undang ini sekaligus menggantikan pengaturan tata urutan peraturan perundang-undangan yang ada dalam Ketetapan MPR No. III Tahun 2000.

Tata urutan peraturan perundang-undangan dalam UU PPP ini diatur dalam Pasal 7 sebagai berikut:

1. Undang-undang Dasar 1945
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah, yang meliputi:
 - a. Peraturan Daerah Provinsi
 - b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
 - c. Peraturan Desa

Dari tata urutan perundang-undangan tersebut diatas, terlihat dengan jelas

bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) mendapat posisi yang sama/ sederajat dengan UU. Hal itu menunjukkan bahwa posisi antara UU dan Perppu adalah sama, demikian juga dengan substansinya, hanya karena perbedaan masalah mekanismelah yang kemudian menjadi ciri khas pembeda dari kedua produk hukum tersebut.

D. Syarat Utama Penerbitan Perppu

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) memang diakui sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UUD 1945 yang menentukan bahwa: (1) dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang; (2) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut, dan (3) jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut. Ketentuan tersebut dipertegas dalam Pasal 1 angka 4 dan Pasal 25 UU 10/2004.⁹

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, dapat kita simpulkan bahwa syarat utama penetapan sebuah Perppu oleh Presiden yaitu adanya suatu keadaan “kegentingan yang memaksa”. Namun demikian, dalam penjelasan UU tidak dijelaskan apa definisi atau prasyarat dari ketentuan “kegentingan yang memaksa” yang dimaksud.

⁹ Pan Mohamad Faiz, “Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”, www.theceli.com/index.php?option=com_docman&task..., diakses pada 15 Oktober 2009.

E. Dimaknai Secara Multitafsir

Sampai saat ini belum ada ukuran yang jelas dan terukur tentang apa yang dimaksud dengan hal ikhwal "kegentingan yang memaksa" yang dapat menjadi alasan keluarnya Perppu. Menurut Prof. Ismail Sunny mengenai keluarnya suatu Perppu dapat diartikan keadaan darurat, lebih dari itu tidak ada. Namun pemerintah bisa mengartikannya hal tersebut secara luas, dan dalam hukum tata negara, keadaan darurat jelas pengertiannya luas sekali. Di sinilah Presiden menjadi memaknai hal ihwal kegentingan yang memaksa secara multitafsir atau beragam penafsiran.

Bila kita menelaah sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia, hampir sebagian besar Perppu selalu dikeluarkan oleh Presiden pada saat negara berada dalam posisi darurat (*noodsverordeningsrech*). Sementara dalam Penjelasan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan, memberikan penjelasan bahwa pasal tersebut mengenai *noodverordeningsrecht* Presiden, di mana aturan tersebut diadakan supaya keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan yang genting, yang memaksa pemerintah untuk bertindak lekas dan tepat. Meskipun demikian, pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan DPR. Oleh karena itu, peraturan pemerintah dalam Pasal 22 dimaksud, yang kekuatannya sama dengan UU, harus disahkan pula oleh DPR.

Maka dari itu, persepsi yang timbul di sebagian masyarakat bahwa hal ikhwal "kegentingan yang memaksa" yaitu suatu keadaan di mana negara dalam keadaan darurat untuk segera dilakukan penyelamatan, sehingga sedikit banyak harus

merujuk pada UU 23/1959 tentang Keadaan Bahaya. Namun demikian, Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945 menyatakan bahwa "Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal", sehingga hal ikhwal "kegentingan yang memaksa" sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, sebenarnya tidak sama dengan "keadaan bahaya" seperti yang dimaksudkan dalam Pasal 12 UUD 1945 dan pengaturannya yang tertuang dalam UU 23/1959 tentang Keadaan Bahaya, yang memang harus didasarkan atas kondisi obyektif sebagaimana ditetapkan dengan undang-undang.

Sedangkan hal ikhwal "kegentingan yang memaksa" yang dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 memang merupakan hak subyektif Presiden yang kemudian akan menjadi obyektif jika disetujui oleh DPR untuk ditetapkan sebagai undang-undang. Keterangan tersebut di atas tertuang secara jelas dalam Putusan Mahkamah Konstitusi sebagai *the interpreter of constitution* terhadap perkara No. 003/PUU-III/2005 mengenai perkara *judicial review* UU 19/2004 tentang Penetapan PP 1/2004 tentang Perubahan Atas UU 41/1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-undang. Terlebih lagi, dalam praktik ketatanegaraan selama ini, dari berbagai Perppu yang pernah dikeluarkan oleh Presiden menunjukkan adanya kecenderungan penafsiran hal ikhwal "kegentingan yang memaksa" sebagai keadaan mendesak yang perlu diatur dengan peraturan setingkat undang-undang (misalnya Perppu 1/1992 tentang

Penangguhan Berlakunya UU 14/1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Perppu 1/2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, atau perppu-perppu yang terkait dengan Pilkada).

Dan yang terakhir, perppu yang sempat membuat heboh para pengamat hukum di negeri ini adalah Perppu 4/2009 tentang Perubahan Atas UU 30/2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Dari semua perppu yang disebutkan di atas, hampir tidak ada kaitannya dengan keadaan bahaya sebagaimana dimaksud Pasal 12 UUD 1945 dan UU 3/1959 tentang Keadaan Bahaya.

Di sinilah sebenarnya kelemahan produk hukum kita yang kemudian dikhawatirkan, khususnya menyangkut kewenangan mutlak Presiden dalam mengeluarkan sebuah perppu. Menafsirkan istilah kegentingan yang memaksa dengan beragam penafsiran akan dapat memberikan peluang bagi Presiden untuk berlaku sewenang-wenang. Baik dalam upaya mempertahankan pemerintahannya, maupun untuk menindas lawan-lawan politiknya. Meskipun ada keharusan uji objektif Perppu di DPR, dalam *term* pemerintahan otoritarian, Presiden dapat saja menyimpangi ketentuan tersebut, dan menghindari penolakan dari DPR. Presiden dapat mengeluarkan perppu untuk jangka waktu tertentu, untuk selanjutnya dicabut kembali oleh Presiden atau ditolak oleh DPR.¹⁰

Artinya bahwa dengan kewenangan mutlak yang dimiliki oleh Presiden dalam mengeluarkan perppu, ditambah lagi dengan tiadanya batasan yang jelas tentang pengertian kegentingan yang memaksa

akan sangat berpeluang menciptakan pemerintahan yang otoriter. Apalagi dengan kondisi perpolitikan bangsa kita seperti saat ini, di mana mayoritas suara di parlemen berada dalam genggaman penguasa. Kalaupun seandainya perppu dibawa ke DPR untuk memperoleh persetujuan, maka tipis kemungkinan bahwa DPR akan menolaknya. Parlemen bisa jadi hanya akan berperan sebagai “tukang stempel” semata dan itu berarti akan semakin terbuka lebar peluang bagi Presiden untuk menjalankan pemerintahan tanpa kontrol.

F. Penutup

Dalam penerbitan suatu perppu, istilah “hal ihwal kegentingan yang memaksa” pada dasarnya adalah merupakan hak subyektif Presiden yang kemudian akan menjadi obyektif jika disetujui oleh DPR untuk ditetapkan sebagai undang-undang. Namun demikian, karena tidak adanya pengaturan secara jelas, tegas dan terperinci mengenai pengertian istilah “hal ihwal kegentingan yang memaksa” dalam mekanisme penerbitan sebuah perppu sebagaimana harus tercermin dalam konsiderans “menimbang” dari perppu tersebut, maka menjadi terbuka peluang bagi Presiden untuk menterjemahkan istilah “hal ihwal kegentingan yang memaksa” secara multitafsir.

Dengan demikian, selain akan menghasilkan sebuah produk undang-undang yang cacat hukum, juga akan semakin mudah bagi seorang Presiden untuk memanfaatkan kewenangan penerbitan perppu terhadap kepentingan-kepentingan tertentu, di luar

¹⁰ Wahyudi Djafar, “Bahaya Otoritarianisme Perppu”, <http://www.primaironline.com/interaktif/detail.php?catid=Opini&artid=bahaya-otoritarianisme-perpu>, diakses 16 Oktober 2009.

daripada kepentingan bangsa dan negara.

Lebih parahnya lagi, kewenangan mutlak Presiden dalam mengeluarkan sebuah perppu akan dapat memberikan peluang bagi Presiden untuk berlaku sewenang-wenang, baik dalam upaya mempertahankan pemerintahannya, maupun untuk menindas lawan-lawan politiknya. Meskipun ada keharusan uji objektif perppu di DPR, dalam kondisi pemerintahan otoritarian, Presiden dapat saja menyimpangi ketentuan tersebut, dan menghindari penolakan dari DPR. Presiden dapat mengeluarkan perppu untuk jangka waktu tertentu, untuk selanjutnya dicabut kembali oleh Presiden atau ditolak oleh DPR.

Oleh karena itu, untuk menghindari adanya kebebasan yang berlebihan dalam menafsirkan istilah "hal ihwal kegentingan yang memaksa" dalam penerbitan perppu, maka sudah seharusnya undang-undang menerjemahkan secara lebih detail kehendak dari Pasal 22 UUD 1945. Undang-Undang harus menguraikan secara rinci pengertian, unsur-unsur dan indikator dari "hal ihwal kegentingan yang memaksa", sehingga dengan demikian, maka pemberlakuan perppu akan dapat lebih bermanfaat sesuai dengan salah satu asas hukum (asas kemanfaatan) dan menghindari terjadinya pemerintahan yang otoriter.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Asshiddiqie, Jimly, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta.

M.D. Mahfud, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta.

Thohari, Ahsin A., 2004, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Elsam, Jakarta.

Utrecht, 1962, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta.

B. Makalah dan Jurnal

Asshiddiqie, Jimly, "Cita negara hukum Indonesia Kontemporer", Orasi ilmiah Pada Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004.

Marbun, S. F., "negara hukum dan Kekuasaan Kehakiman", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 9 Vol 4 – 1997.

C. Internet/Surat Kabar

Djafar, Wahyudi, "Bahaya Otoritarianisme Perppu", <http://www.primaironline.com/interaktif/detail.php?catid=Opini&artid=bahaya-otoritarianisme-perpu>, diakses 16 Oktober 2009.

_____, "Bola Liar Perppu", *Kompas*, Edisi 12 Oktober 2009.

Faiz, Pan Mohamad, "Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang", www.theceli.com/index.php?option=com_docman&task..., diakses pada 15 Oktober 2009.

Lesmana, Tjipta, "Perppu, Wajah Otoriter Sebuah Rejim", *Media Indonesia*, <http://www.mediaindonesia.com/>

kirim/2009/09/09/97729/68/11/Perppu_Wajah_Otoriter_Sebuah_Rezim.html, diakses pada 15 Oktober 2009.

Setyowati, Erni, "Sejarah Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", <http://www.parlemen.net/site/ldetails.php?docid=hierarki>, diakses pada 16 Oktober 2009.

C. Peraturan Perundang-Undangan

Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU No. 30 Tahun 2002. tentang Komisi Pemberantasan Korupsi Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (direvisi menjadi UU No. 12 tahun 2008) tentang Pemerintahan Daerah.