

BAB I

Pendahuluan

A. Latar belakang

Dalam Pembukaan UUD 1945 tersirat suatu makna bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*Rechtstaat*) sehingga penyelenggaraan pemerintahan semua harus didasarkan atas hukum agar setiap kebijakan atau keputusan yang diambil dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Dengan demikian membuat peraturan di negara Republik Indonesia ini menjadi sangat penting yang tentunya dibebankan kepada para pemegang otoritas di negara ini.

UUD 1945 sebagai sumber hukum di negara Indonesia hingga saat ini telah mengalami perubahan sebanyak empat kali demi mengakomodir perkembangan baik dalam sistem ketatanegaraan maupun dalam perubahan sosial kehidupan masyarakat yang memerlukan suatu aturan baru yang belum pernah ada sebelumnya. Perubahan UUD 1945 yang pertama pada tahun 1999, kemudian perubahan kedua pada tahun 2000, begitu juga perubahan yang ketiga dilakukan pada tahun 2001 dan terakhir perubahan keempat pada tahun 2002. Tentunya perubahan UUD 1945 tersebut memberikan dampak yang luar biasa terhadap sistem hukum dan ketatanegaraan Indonesia.¹

¹ Lihat Maria Farida Indrati Soepomo , *Ilmu Perundang-undangan-Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta, Kanisius, 2007. Hlm 125.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum negara Republik Indonesia. Perpu dalam sistem perundang-undangan negara kita secara hirarki posisinya sejajar dengan undang-undang, sehingga secara substansi dari isinya pun sama dengan undang-undang. Tetapi yang menarik adalah perpu ini dikeluarkan dengan kewenangan dan penafsiran secara subyektif oleh pemerintah dalam hal negara dalam keadaan genting memaksa (darurat). Oleh karena yang mengeluarkan adalah presiden yang dalam teori pembagian peran kekuasaan menurut Montesqieu seharusnya berperan sebagai eksekutif yang seharusnya melakukan fungsi untuk melaksanakan undang-undang (eksekutor) yang telah dibuat oleh lembaga legislatif (DPR) sehingga sering kali keluarnya perpu ini selalu menimbulkan implikasi baik secara hukum maupun politik dalam ketatanegaraan kita.

Dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Jika mengacu pada rumusan ini maka jelaslah bahwa sejatinya Perpu merupakan suatu peraturan pemerintah, namun berfungsi sebagai undang-undang. Dengan demikian Perpu merupakan salah satu instrumen hukum yang dapat ditetapkan oleh Presiden tanpa memerlukan keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Peran DPR dalam konteks Perpu baru terlihat pada Pasal 22 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan bahwa “peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikut” dan “jika tidak mendapatkan persetujuan maka peraturan pemerintah itu harus dicabut”. Bagaimana kemudian jika DPR tidak menyetujui juga tidak menolak usulan Perpu dari presiden, apakah Perpu tersebut tetap bisa menjadi landasan hukum untuk mengambil kebijakan atau tidak, hal ini juga yang terjadi pada kasus *Century* dimana pemerintah mengeluarkan Perpu nomor 4 tahun 2008 tentang Jaringan Pengaman Sistem Keuangan (JPSK), yang kemudian dengan berlandaskan Perpu ini terbentuklah Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) yang mempunyai fungsi untuk menetapkan kebijakan dalam rangka mencegah dan menangani krisis yang anggota KSSK ini terdiri dari menteri keuangan yang merangkap sebagai ketua KSSK dan Gubernur Bank Indonesia yang merangkap sebagai anggota². Akhirnya dalam rapat KSSK ini muncul kebijakan untuk *bailout* bank *Century* sebesar 6,7 triliun rupiah yang kemudian kasus ini bergulir terus hingga mayoritas fraksi di DPR menyatakan bahwa proses *bailout* Bank *Century* ini bermasalah dan diduga berindikasi pidana.

Dalam sistem pemerintahan presidensiil presiden tidak bertanggung jawab terhadap DPR seperti di Indonesia, dimana presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Dan secara kelembagaan pun antara Presiden dan DPR adalah sejajar, begitu juga dengan lembaga-lembaga

tinggi lainnya seperti DPD, MPR, MA, MK, dan BPK. Sehingga posisi antar lembaga negara tersebut adalah untuk saling mengontrol (*checks and balances*) agar semua lembaga tinggi negara tersebut dapat menjalankan fungsi dan kewenangannya secara baik.

Dalam hirarki perundang-undangan Republik Indonesia seperti yang diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan bahwa kedudukan dari Perpu adalah sejajar dengan Undang-undang, namun dalam implementasinya ternyata tidak serta merta perpu dapat (diimplementasikan) dilaksanakan layaknya undang-undang, karena Perpu baru dapat dilaksanakan setelah diterima oleh DPR, dan bahkan sebaliknya jika Perpu tersebut ditolak oleh DPR, maka Perpu tersebut tersebut harus dicabut. Sehingga esensi dari Perpu yang secara hirarki sejajar dengan undang-undang kemudian menjadi “terkesampingkan” jika DPR menolaknya.

Jika kita melihat syarat yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 kepada Presiden pada Pasal 22 ayat (1) menyebutkan dengan jelas bahwa “ Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Artinya bahwa Perpu tersebut dapat dikeluarkan oleh Presiden apabila dalam keadaan yang sangat memaksa (darurat) atau negara dalam keadaan tidak normal.

Pengertian-pengertian dan hal-hal penting mengenai keadaan darurat yang merupakan keadaan tidak normal itu perlu dipahami secara tepat, baik oleh para penyelenggara negara maupun oleh warga negara yang tercerahkan sehingga

keadaan seburuk apa pun yang timbul dalam negara kita, dapat diatasi dengan tanpa merusak sendiri-sendiri prinsip demokrasi dan cita negara hukum³.

Konteks ancaman yang membahayakan itu sendiri beraneka ragam bentuk dan coraknya, yang berbeda-beda dari kasus yang satu ke kasus yang lain. Pemerintah pertama kali mengeluarkan pernyataan keadaan bahaya ketika pemerintahan pusat berada di Yogyakarta dengan diundangkannya UU No. 6 Tahun 1946 tentang Keadaan Bahaya.

Hingga saat ini banyak kejadian yang melahirkan keadaan-keadaan darurat dan bahkan banyak diantaranya yang tidak berkaitan sama sekali dengan politik. Misalnya, bencana nasional gelombang tsunami di Aceh dan Nias pada tahun 2004 dan letusan gunung Merapi tahun 2006. Semua kasus yang terjadi sangat beraneka ragam bentuk dan coraknya, namun yang pasti dari kejadian-kejadian tersebut lahirlah keadaan darurat dimana presiden dapat mengeluarkan Perpu jika memang dirasa keadaan sudah memaksa.

Siapakah yang menentukan kapan dan dalam keadaan seperti apakah kondisi yang disebut hal ihwal yang memaksa sehingga Presiden mempunyai hak untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu). Apakah hal itu menjadi kewenangan dan subyektivitas Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara atau ada syarat-syarat yang memang harus

³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Rajawali Press, Jakarta, 2007 hlm 3.

terpenuhi sehingga hal ihwal memaksa atau keadaan darurat bukan hanya subyektivitas Presiden.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah dapat dirumuskan pokok permasalahan yaitu bagaimana kedudukan Perpu dalam sistem perundang-undangan di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tentang kedudukan Perpu dalam sistem Perundang-undangan di Indonesia .

D. Manfaat Penelitian

1. Ilmu Pengetahuan

Diharapkan penelitian ini bisa menambah wawasan ilmu pengetahuan tentang hukum khususnya Hukum Tata Negara.

2. Pembangunan

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan sumbangsih untuk perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara dalam hal pembangunan pemerintahan dan ketatanegaraan khususnya dalam pembangunan hukum dan perundang-undang.