

**PENCABUTAN TERHADAP PERATURAN PEMERINTAH
PENGANTI UNDANG-UNDANG PASCA PENOLAKAN DARI
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
DALAM SISTEM HUKUM NASIONAL**

**(Analisis Yuridis Terhadap Peraturan Pemerintah Penganti
Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Jaring Pengaman
Sistem Keuangan)**

TESIS

**NAMA : WIWIN SRI RAHYANI
NPM : 0806478292**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA
JANUARI 2011**

**PENCABUTAN TERHADAP PERATURAN PEMERINTAH
PENGANTI UNDANG-UNDANG PASCA PENOLAKAN DARI
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
DALAM SISTEM HUKUM NASIONAL**

**(Analisis Yuridis Terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti
Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Jaring Pengaman
Sistem Keuangan)**

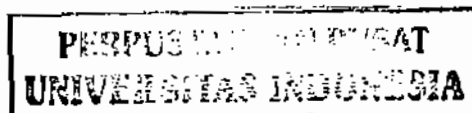
TESIS

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar
Magister Hukum**

**NAMA : WIWIN SRI RAHYANI
NPM : 0806478292**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
HUKUM TATA NEGARA
JAKARTA
JANUARI 2011**



HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Wiwin Sri Rahyani
NPM : 0806478292
Program Studi : Hukum Tata Negara
Judul Tesis : Pencabutan Terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Pasca Penolakan Dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Sistem Hukum Nasional (Analisis Yuridis Terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Hukum Tata Negara Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI:

Pembimbing : Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H.

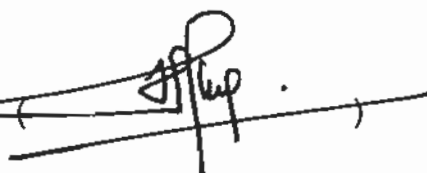


()

Penguji : Prof. Abdul Bari Azed, S.H., M.H.



Penguji : Prof. Dr. Ramly Hutabarat, S.H., M.Hum.



Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 7 Januari 2011

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Wiwin Sri Rahyani
NPM : 0806478292

Tanda Tangan :



Tanggal : 11 Januari 2011

KATA PENGANTAR

Penulis panjatkan puji syukur Alhamdulillah kehadirat Allah SWT atas selesainya penulisan tesis ini. Oleh karena hanya dengan pertolongan, petunjuk, serta limpahan rahmat dan karunia-Nya, Penulis dapat menyelesaikan tesis ini yang berjudul: "Pencabutan Terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Pasca Penolakan Dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Sistem Hukum Nasional (Analisis Yuridis Terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan)."

Berkaitan dengan topik tesis ini, Penulis tertarik karena pada tahun 2008, Presiden Republik Indonesia dengan kewenangannya sebagaimana tercantum dalam Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (Perpu JPSK). Perpu ini merupakan salah satu dari 3 paket yang berkaitan dengan perbankan dan keuangan, yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia ditetapkan Dewan Perwakilan Rakyat menjadi undang-undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Lembaga Penjamin Simpanan yang ditetapkan menjadi undang-undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2009. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan pada tanggal 18 Desember 2008 tidak mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Hal ini menjadi permasalahan apabila Presiden terus menerapkan Perpu ini, meskipun sudah dinyatakan ditolak oleh DPR, sehingga secara yuridis hal ini dapat menimbulkan persoalan tersendiri. Persoalan terhadap penolakan Perpu tersebut antara lain mendapatkan pro dan kontra baik dari Pemerintah maupun DPR.

Tesis ini disusun untuk memenuhi sebagian syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Hukum Tata Negara pada Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Atas selesainya tesis ini, pertama-tama Penulis haturkan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak Prof. Dr. Satya Arinanto, SH., MH. yang telah berkenan menjadi Pembimbing dan telah memberikan arahan dan bimbingan kepada Penulis untuk menyelesaikan studi pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Ucapan terima kasih Penulis haturkan kepada Para Penguji yang telah berkenan menguji tesis ini. Ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya juga Penulis haturkan pula kepada Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan para Pengajar Program Studi Hukum Tata Negara pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah membimbing Penulis selama mengikuti program tersebut. Penulis haturkan pula ucapan terima kasih kepada staf sekretariat Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah memberikan pelayanan kepada Penulis dalam mengikuti Program ini hingga selesainya penyusunan tesis ini.

Penulis haturkan ucapan terima kasih juga kepada Sekretaris Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan para Pejabat Struktural di Lingkungan Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (Setjen DPR RI) yang telah memberikan kesempatan untuk mengikuti Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Kepada kedua Orang Tua Penulis, Ananda Sulthan Muhammad Faishal, dan juga kepada Chairul Umam yang telah memberikan semangat dan motivasi kepada Penulis dalam menyelesaikan tesis ini, Penulis haturkan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya.

Penulis menyadari tentunya tesis ini masih terdapat kekurangan baik secara metodologis maupun substansi. Oleh karena itu, Penulis mengharapkan saran dan kritik yang bersifat membangun untuk lebih menyempurnakan tesis ini. Akhir kata Penulis ucapkan semoga tesis ini dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu hukum.

Jakarta, Januari 2011

Penulis,

Wiwin Sri Rahyani

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Wiwin Sri Rahyani
NPM : 0806478292
Program Studi : Hukum Tata Negara
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Pencabutan Terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Pasca Penolakan Dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Sistem Hukum Nasional (Analisis Yuridis Terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan)

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada Tanggal : 11 Januari 2011

Yang Menyatakan



(Wiwin Sri Rahyani)

ABSTRAK

Nama : Wiwin Sri Rahyani
Program Studi : Hukum Tata Negara
Judul Tesis : Pencabutan Terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Pasca Penolakan Dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Sistem Hukum Nasional (Analisis Yuridis Terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan)

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. Dalam Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyebutkan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Jika mengacu pada rumusan ini maka jelaslah bahwa Perpu merupakan suatu peraturan pemerintah, namun berfungsi sebagai undang-undang. Perpu tersebut pada pokoknya hanya dapat ditetapkan oleh Presiden apabila persyaratan kegentingan yang memaksa itu terpenuhi sebagaimana mestinya. Pada Tahun 2008, Presiden Republik Indonesia dengan kewenangannya sebagaimana tercantum dalam Pasal 22 UUD 1945, mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (Perpu JPSK). Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK) adalah suatu mekanisme pengamanan sistem keuangan dari krisis yang mencakup pencegahan dan penanganan krisis.

Perpu Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan pada tanggal 18 Desember 2008 tidak mendapat persetujuan dari DPR. Hal ini menjadi permasalahan apabila Presiden terus menerapkan Perpu ini, meskipun sudah dinyatakan ditolak oleh DPR, sehingga secara yuridis hal ini dapat menimbulkan persoalan tersendiri. Persoalan terhadap penolakan Perpu tersebut antara lain mendapatkan pro dan kontra baik dari Pemerintah maupun DPR.

Berdasarkan rumusan Pasal 22 UUD 1945, dapat diketahui bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mempunyai hierarki, fungsi, dan materi muatan yang sama dengan Undang-Undang, hanya di dalam pembentukannya berbeda dengan Undang-Undang. Ketentuan dalam Pasal 22 UUD 1945 tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 25 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan kedua pasal tersebut, maka eksistensi suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dapat tergantung pada ada atau tidaknya persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat terhadap pembentukan Perpu tersebut. Perpu JPSK dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat tersebut terdapat beberapa penafsiran karena DPR tidak secara jelas menolak Perpu JPSK akan tetapi karena mayoritas dari Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan menolak maka Perpu tersebut diputuskan tidak mendapatkan persetujuan dari DPR. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 22 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 dinyatakan bahwa Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut dan jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut. Hal tersebut juga sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

ABSTRACT

Name : Wiwin Sri Rahyani
Study Program : State Constitutional Law
Title : Revocation Of Government Regulation In Lieu Of Law After The Rejection Of The House Of Representatives Of The Republic Of Indonesia In National Legal System (Legal Analysis Of Government Regulation in Lieu of Law Number 4 Year 2008 About Financial Safety Net)

Government Regulation In Lieu Of Law is one type of legislation in the system of legal norms of the Republic of Indonesia. In Article 22 of the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 mentions that in the things that force crunch, the President has the right set of government regulations in lieu of law. When referring to this formulation it is clear that the regulation is a government regulation, but serves as a law. Exemption Law in principle only be determined by the President if requirements are met crunch that forced it properly. In the Year 2008, the President of the Republic of Indonesia to its authority as stated in Article 22 of the 1945 Constitution, issued Government Regulation in Lieu of Law No. 4 of 2008 on the Financial System Safety Net. Financial Safety Net is a mechanism for securing the financial system from the crisis that includes prevention and crisis management.

Government Regulation in Lieu of Law No. 4 of 2008 concerning Financial Safety Net on December 18, 2008 did not get approval from parliament. This is a problem if the President continues to apply this regulation, even though it was declared rejected by the parliament, that in the juridical side can cause problems of its own. The issue of refusal Government Regulation in Lieu of Law include pros and cons either from the government and the parliament.

Based on the formulation of Article 22 UUD 1945, it is known that the Government Regulation in Lieu of Law has a hierarchy, function, and the same substance with the Act/Law, only different in its formation by the Act/Law. The provisions in Article 22 UUD 1945 is then further regulated in Article 25 of Law No. 10 of 2004 on the establishment of legislation. Based on those two articles, the existence of a Government Regulation in Lieu of Law may depend on the presence or absence of approval from the House of Representatives on the formation of the Exemption Law. Government Regulation in Lieu of Law No. 4 of 2008 on the Financial System Safety Net then in Decision of House of Representatives there are several interpretations since the House did not clearly reject it, but because the majority of the faction at the House of Representatives rejected the Government Regulation in Lieu of Law, then decided not to get approval from parliament. Subject to the provisions in Article 22 paragraph (2) and paragraph (3) of the 1945 Constitution stated that government regulation should get approval in the House of Representatives by the next trial and if not approved, then the government regulations shall be repealed ". This is also consistent with the provisions of Article 36 of Law No. 10 of 2004 on the establishment of legislation.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI	v
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	vii
DAFTAR ISI	viii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Penelitian	1
B. Pokok Permasalahan	7
C. Maksud dan Tujuan Penelitian	7
1. Maksud Penelitian	7
2. Tujuan Penelitian	8
D. Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual	8
1. Kerangka Teori	8
2. Kerangka Konseptual	26
E. Metode Penelitian	28
F. Sistematika Penulisan	30
BAB II PERATURAN PEMERINTAH PENGANTI UNDANG- UNDANG DALAM SISTEM HUKUM NASIONAL	
A. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Konstitusi	32
1. Pengertian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	32
2. Syarat Materiil dan Formil Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	33
3. Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	35

B. Persyaratan Dipenuhinya Kriteria Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa	36
1. Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (UUD-RIS) Tahun 1949	36
2. Ketentuan Dalam UUD 1945	40
3. Hukum Tata Negara Darurat	42
C. Keberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	48
1. Daya Laku (Validitas)	48
2. Keberlakuan Filosofis	48
3. Keberlakuan Juridis	49
4. Keberlakuan Politis	50
5. Keberlakuan Sosiologis	50
D. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan	56
1. Konstitusi sebagai Hukum Dasar	56
2. Peraturan Perundang-undangan di Bawah UUD 1945	58
3. Hierarki Peraturan Perundang-undangan	68

BAB III

PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 4 TAHUN 2008 TENTANG JARING PENGAMAN SISTEM KEUANGAN

A. Jaring Pengaman Sistem Keuangan	77
1. Latar Belakang	77
2. Tujuan Jaring Pengaman Sistem Keuangan	80
3. Ruang Lingkup Jaring Pengaman Sistem Keuangan	81
B. Latar Belakang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan	82
1. Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan	82
2. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Terhadap Pengajuan Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-	

Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan	90
C. Sistematika Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan	92
1. Tujuan dan Ruang Lingkup Jaring Pengaman Sistem Keuangan	93
2. Komite Stabilitas Sistem Keuangan	93
3. Pencegahan Krisis	94
4. Penanganan Krisis	97
5. Insentif dan Fasilitas Untuk Penanganan Sektor Privat	98
6. Sumber Pendanaan	99

BAB IV

IMPLIKASI YURIDIS TERHADAP PENCABUTAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG

A. Mekanisme Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	104
1. Dasar Hukum	104
2. Proses Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	104
3. Proses Penetapan dan Pengundangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	112
4. Hubungan Antara Pengundangan Dan Daya Ikat	118
B. Mekanisme Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	119
1. Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Kepada Dewan Perwakilan Rakyat	119
2. Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	121
3. Proses Pemberian Persetujuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Oleh Dewan Perwakilan Rakyat	122
4. Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menjadi Undang-Undang	127

C. Implikasi Yuridis terhadap Pencabutan dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang tidak Mendapatkan Persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Khususnya terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan	129
1. Kronologis Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan	129
2. Pengajuan dan Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan	132
3. Implikasi Yuridis	141

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	149
B. Saran	151

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku	153
B. Artikel	157
C. Majalah Ilmiah	157
D. Surat Kabar	158
E. Tesis dan Disertasi	158
F. Putusan Mahkamah Konstitusi	158
G. Internet	159
H. Peraturan Perundang-undangan	159

LAMPIRAN

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. Peraturan pemerintah pengganti undang-undang dikonsepsikan sebagai suatu peraturan yang dari segi isinya seharusnya ditetapkan dalam bentuk undang-undang, tetapi karena keadaan kegentingan memaksa ditetapkan dalam bentuk peraturan pemerintah.¹

Menurut Jimly Asshiddiqie, pada pokoknya peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang itu sendiri bukanlah nama resmi yang diberikan oleh UUD 1945. Namun, dalam praktik selama ini, peraturan pemerintah yang demikian itu lazim dinamakan sebagai peraturan pemerintah (tanpa kata "sebagai") pengganti undang-undang atau disingkat PERPU atau biasa juga ditulis Perpu.² Penamaan demikian sangat berbeda dari ketentuan yang terdapat dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) Tahun 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) Tahun 1950.³

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyebutkan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.⁴ Jika mengacu pada rumusan ini maka jelaslah bahwa Perpu merupakan suatu peraturan pemerintah, namun berfungsi sebagai undang-undang.

Dengan demikian Perpu merupakan salah satu instrument hukum yang dapat ditetapkan oleh Presiden tanpa memerlukan keterlibatan Dewan Perwakilan

¹Jimly Ashiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Edisi ke-1, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), hal.3.

²Jimly Ashiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hal.81.

³Kedua Undang-Undang Dasar ini sama-sama menggunakan istilah undang-undang darurat untuk pengertian yang mirip atau serupa dengan Perpu. Menurut Jimly Asshiddiqie, disini sengaja disebut mirip atau serupa karena pada pokoknya antara Perpu menurut UUD 1945 dan undang-undang darurat menurut Konstitusi RIS Tahun 1949 dan UUDS Tahun 1950 itu memang tidak terdapat perbedaan yang prinsipil antara satu sama lain.

⁴Lihat Pasal 22 ayat (1), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Presiden apabila persyaratan kegentingan yang memaksa itu terpenuhi sebagaimana mestinya. Keadaan kegentingan yang memaksa yang dimaksud di sini berbeda dan tidak boleh dicampuradukkan dengan pengertian "keadaan bahaya" sebagaimana ditentukan dalam Pasal 12 UUD 1945. Pasal 12 tersebut menyatakan, "Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang". Kedua ketentuan Pasal 12 dan Pasal 22 ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945 tersebut sama-sama berasal dari ketentuan asli UUD 1945, yang tidak mengalami perubahan dalam perubahan pertama sampai dengan perubahan keempat. Artinya, norma dasar yang terkandung di dalamnya tetap tidak mengalami perubahan.⁵

Oleh karena itu, sebagai dokumen historis, uraian penjelasan atas pasal-pasal ini dalam naskah Penjelasan tentang UUD 1945 dapat dijadikan rujukan untuk memahami rumusan kedua pasal ini, terutama dalam Pasal 22 secara mendalam.⁶ Dalam pengertian "kegentingan yang memaksa" itu terkandung sifat darurat atau "*emergency*" yang memberikan alas kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Perpu atau disebut undang-undang darurat menurut Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950, atau "*emergency legislation*" menurut ketentuan konstitusi di berbagai Negara.⁷

Pengalaman Indonesia bernegara sejak Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 menunjukkan, khususnya di bawah naungan UUD 1945, cukup banyak Perpu yang dikeluarkan berdasarkan "*noodverordeningsrecht*" Presiden ini.⁸ Di masa berlakunya UUDS 1950 tercatat pula cukup banyak undang-undang darurat yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan konstitusional pada waktu itu. Semuanya dikeluarkan dalam keadaan yang dianggap darurat yang sejajar dengan

⁵Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, op.cit., hal. 82.

⁶Lihat Penjelasan Pasal 22 UUD 1945 yang menyatakan, "Pasal ini mengenai "*noodverordeningsrecht*" Presiden. Aturan sebagai ini memang perlu diadakan agar 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 Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, peraturan pemerintah dalam pasal ini, yang kekuatannya sama dengan undang-undang harus disahkan pula oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

⁷Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, op.cit., hal. 82.

⁸J.C.T. Simorangkir, *Hukum dan Konstitusi Indonesia*, (Jakarta: Gunung Agung, 1986), hal.154.

pengertian dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Semuanya juga dikeluarkan supaya keselamatan Negara dalam arti yang seluas-luasnya terjamin.⁹

Peran DPR dalam Perpu sebagaimana diatur dalam 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”.¹⁰

Menurut Herman Sihombing, sebaiknya Perpu (*noodverordening*) itu diajukan kepada DPR seperti diharuskan oleh Pasal 22 ayat (2) UUD 1945, setelah bahaya atau ancaman bahaya itu sudah dapat dihadapi dengan upaya biasa (normal), dan bukan ketika bahaya itu sedang menjadi-jadi dan masih nyata dihadapi oleh Pemerintah. Oleh karena pada umumnya, dalam kegentingan yang memaksa itu tidak mungkin diadakan persidangan DPR dan sudah dapat dipastikan bahwa persidangan DPR berikutnya diadakan setelah bahaya atau ancaman bahaya itu sudah berkurang atau hilang. Disini dimaksudkan, bahwa pengawasan akan wewenang luar biasa Presiden atau Penguasa bahaya itu tetap dapat dilakukan oleh DPR.¹¹

Berbeda dengan undang-undang, masa berlakunya Perpu sangat singkat yakni sampai dengan persidangan DPR yang terdekat dengan tanggal penetapan Perpu tersebut. Masa berlakunya Perpu itu paling lama adalah 1 tahun. Jika dalam waktu 1 tahun masa persidangan DPR, Perpu itu tidak mendapat persetujuan sebagaimana mestinya, berarti Perpu itu harus dicabut.

Mengenai hal ini Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 lebih tegas menentukan bahwa jika undang-undang darurat tidak mendapat persetujuan DPR, undang-undang darurat itu demi hukum tidak berlaku lagi. Dalam Pasal 22 ayat (3) “jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut”. Berdasarkan ketentuan tersebut tentunya Presiden yang mencabut Perpu tersebut karena Presiden yang menetapkan Perpu itu sendiri. Jika DPR tidak

⁹*Ibid.*, hal 154.

¹⁰Menurut Jimly Asshiddiqie, karena pada dasarnya Perpu itu sederajat atau memiliki kekuatan yang sama dengan undang-undang, maka DPR harus secara aktif mengawasi baik penetapan maupun pelaksanaan Perpu itu di lapangan jangan sampai bersifat eksekutif dan bertentangan dengan tujuan awal yang melatarbelakanginya.

¹¹Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 1996), hal.3.

menyetujui pemberlakuan Perpu, Perpu itu tidak dapat menjadi undang-undang sebagaimana mestinya, dan sebagai akibatnya ia harus dicabut lebih dulu oleh Presiden baru kemudian daya ikatnya sebagai hukum menjadi hilang.¹²

Menurut Maria Farida Indrati, Berdasarkan kedua pasal yaitu Pasal 22 UUD 1945 dan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, maka eksistensi suatu Perpu dapat tergantung pada ada atau tidaknya persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat terhadap pembentukan Perpu tersebut. Dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menentukan pula bahwa pembahasan rancangan undang-undang tentang Perpu menjadi undang-undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan rancangan undang-undang. Dewan Perwakilan Rakyat hanya menerima atau menolak Perpu. Dalam hal rancangan undang-undang mengenai penetapan Perpu menjadi undang-undang ditolak DPR, Presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang pencabutan Perpu yang dapat mengatur pula segala akibat dari penolakan tersebut. Setelah itu, diperlukan ketegasan sikap dari DPR apakah akan menyetujui atau tidak menyetujui Perpu tersebut. Pengajuan Perpu ke DPR dilakukan dalam bentuk pengajuan rancangan undang-undang tentang penetapan Perpu tersebut menjadi undang-undang.¹³

Dalam hal DPR menyetujui Perpu tersebut maka rancangan undang-undang tentang penetapan Perpu tersebut menjadi undang-undang disahkan menjadi undang-undang, sedangkan jika Perpu itu ditolak oleh DPR maka Perpu tersebut tidak berlaku dan Presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang pencabutan Perpu tersebut yang dapat mengatur pula segala akibat dari penolakan tersebut.

¹²Ketentuan ini diatur pula di dalam Pasal 25 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389). Pasal 25 Undang-Undang ini menentukan:

- (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- (2) Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk pengajuan rancangan undang-undang tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang.
- (3) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut tidak berlaku.
- (4) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, maka Presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut yang dapat mengatur pula segala akibat dari penolakan tersebut.

¹³Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan 2: Proses dan Teknik Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hal. 191.

Jika misalnya, Presiden terus menerapkan Perpu itu, meskipun sudah dinyatakan ditolak oleh DPR, secara yuridis, hal ini dapat menimbulkan persoalan tersendiri.¹⁴ Persoalan tersebut antara lain terhadap penolakan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK) pada tanggal 18 Desember 2008. Penolakan terhadap Perpu tersebut mendapatkan pro dan kontra baik dari Pemerintah maupun DPR.¹⁵ Ketua DPR Periode 2004-2009 mengatakan, berdasarkan pandangan akhir fraksi ada empat fraksi yang menyetujui atau menerima Perpu JPSK, dua fraksi belum menyetujui yaitu sementara itu fraksi yang menolak ada empat. Hasil Keputusan Paripurna merekomendasikan forum konsultasi telah menyepakati untuk meminta pemerintah agar segera mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (RUU JPSK) sebelum tanggal 19 Januari 2009 dan selanjutnya ditindaklanjuti sebagaimana mekanisme yang berlaku.

Empat fraksi setuju atau menerima yaitu Partai Demokrat, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Damai Sejahtera, dan Partai Keadilan Sejahtera, Dua fraksi belum dapat menyetujui yaitu Partai Golkar dan Partai Bintang Pelopor Demokrasi. Sementara empat fraksi menolak yaitu Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Amanat Nasional, Partai Bintang Reformasi, dan Partai Kebangkitan Bangsa.¹⁶

Pemerintah menerbitkan Perpu Nomor 4 Tahun 2008 tentang JPSK pada pertengahan Oktober 2008, yang merupakan pelaksanaan amanat Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia terkait pengambilan keputusan dalam kondisi kesulitan keuangan yang berdampak sistemik dan mengantisipasi ancaman krisis keuangan global yang dapat membahayakan stabilitas sistem

¹⁴Jimly Ashiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, op.cit., hal. 88.

¹⁵Hal itu berdasarkan dokumen notulensi rapat paripurna DPR tanggal 18 Desember 2008, penjelasan Ketua DPR periode 2004-2009, surat Ketua DPR RI kepada Ketua BPK pada tanggal 1 September 2009 perihal permintaan audit investigasi dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu terhadap Bank Century serta berdasarkan laporan Komisi XI DPR mengenai pembahasan laporan kemajuan pemeriksaan investigasi kasus Bank Century dalam rapat paripurna DPR tanggal 30 September 2009, DPR menyatakan bahwa Perpu Nomor 4 Tahun 2008 tentang JPSK ditolak oleh DPR.

¹⁶Pendapat yang berbeda disampaikan oleh Pemerintah yang mengatakan bahwa DPR tidak secara jelas menolak Perpu JPSK maka perpu tersebut dapat berlaku tetapi dalam implementasinya akan memperhatikan situasi perkembangan dan mengajukan RUU JPSK.

keuangan dan perekonomian nasional. JPSK merupakan suatu mekanisme pengamanan sistem keuangan dari ancaman krisis yang mencakup pencegahan dan penanganan krisis. Secara umum JPSK ditujukan untuk menciptakan dan memelihara stabilitas sistem keuangan melalui pengaturan dan pengawasan lembaga keuangan dan sistem pembayaran, penyediaan fasilitas pembiayaan jangka pendek, program penjaminan simpanan, serta pencegahan dan penanganan krisis.¹⁷ Tindakan pencegahan dan penanganan krisis meliputi penanganan kesulitan likuiditas dan/atau masalah solvabilitas bank yang berdampak sistemik, dan penanganan kesulitan likuiditas dan/atau masalah solvabilitas lembaga keuangan bukan bank yang berdampak sistemik. Instrumen yang dipakai akan disesuaikan dengan kebutuhan dan tingkat ancaman terhadap sistem keuangan antara lain berupa fasilitas pembiayaan darurat dan penambahan modal melalui penyertaan modal sementara. Salah satu yang menjadi permasalahan adalah pada saat Perpu JPSK itu tidak mendapat persetujuan dari DPR, Pemerintah membentuk Komite Stabilitas Sistem keuangan (KSSK)¹⁸ yang ada dalam Perpu JPSK yang dijadikan dasar hukum dalam pengambilan keputusan terhadap penanganan Bank Century melalui *bailout* Rp 6,7 triliun. Perpu Jaring Pengaman Sektor Keuangan (JPSK) memang digunakan KSSK saat menetapkan Bank Century sebagai bank gagal berdampak sistemik pada 20-21 November 2008.¹⁹

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka akan dianalisis mengenai mekanisme persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat dan bagaimana kekuatan hukum Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan yang tidak mendapatkan persetujuan dari DPR dan mekanisme serta implikasi pencabutan dari Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan yang tidak mendapatkan persetujuan dari DPR sesuai dengan sistem hukum nasional

¹⁷Keterangan Pers Komite Stabilitas Sistem Keuangan, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK), tanggal 16 Oktober 2008.

¹⁸Untuk mencapai tujuan dari JPSK, dibentuk komite stabilitas sistem keuangan (KSSK) yang beranggotakan Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia yang didukung oleh sekretariat KSSK menetapkan kebijakan dan langkah-langkah dalam rangka pencegahan dan penanganan krisis di sektor keuangan dan melakukan koordinasi dengan berbagai otoritas dalam pelaksanaannya.

¹⁹BPK sebelumnya menyatakan, dari Rp 6,7 triliun dana penyelamatan atau *bailout* Bank Century yang disalurkan LPS, sebanyak Rp 2,8 triliun diantaranya tidak memiliki dasar hukum. Hal itu terjadi karena dana penyelamatan masih disalurkan ketika Perpu Jaring Pengaman Sektor Keuangan (JPSK) sudah ditolak DPR.

B. Pokok Permasalahan

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan dalam latar belakang di atas, pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah yang melatarbelakangi penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang oleh Presiden?
2. Apakah persyaratan untuk dipenuhinya kriteria hal ihwal kegentingan yang memaksa dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang?
3. Bagaimana mekanisme persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat dan bagaimana kekuatan hukum dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang tidak mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat khususnya terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan?
4. Bagaimana mekanisme dan implikasi pencabutan dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang tidak mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat khususnya terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan sesuai dengan sistem hukum nasional?

C. Maksud dan Tujuan Penelitian

1. Maksud Penelitian

Untuk mendapatkan pemecahan masalah dalam pencabutan suatu peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang tidak mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat dan diharapkan dapat memberikan manfaat berupa sumbangan pemikiran bagi praktek hukum dalam peraturan perundang-undangan.

2. Tujuan Penelitian

Berdasarkan empat hal yang menjadi pokok permasalahan sebagaimana diuraikan di atas, maka tujuan penelitian ini yaitu:

- a. Menganalisis hal-hal yang menjadi latar belakang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang oleh Presiden.
- b. Menganalisis persyaratan untuk dipenuhinya kriteria hal ihwal kepentingan yang memaksa dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- c. Menganalisis mekanisme persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat dan bagaimana kekuatan hukum dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang tidak mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat khususnya terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan.
- d. Menganalisis mekanisme dan implikasi yuridis terhadap pencabutan dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang tidak mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat khususnya terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan sesuai dengan sistem hukum nasional.

D. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep

1. Kerangka Teori

a. Negara Hukum

Pemahaman terhadap apa yang dinamakan dengan Negara hukum tentu saja tidak terlepas dari berbagai gagasan yang berkembang baik pada saat terdahulu maupun terkini, dimana hal itu sangat dipengaruhi oleh konsep-konsep Negara hukum sebagaimana konsep Eropa Kontinental (*rechtsstaat*) maupun Anglo Saxon (*rule of law*) dan konsep-konsep lainnya.²⁰ Istilah Negara hukum atau Negara berdasarkan hukum dalam kepustakaan Indonesia hampir selalu dipadankan dengan istilah "*rechstaat*", "*etat de droit*", "*the staat according to law*", "*legal staat*",

²⁰Hamidi, Jazim, dkk. (Green Mind Community), *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta: Total Media, 2009), hal. 152.

dan "rule of law". Di samping itu, dikenal juga istilah "the principle of socialist legality" yang lahir dari ideologinya kaum komunis.²¹ FR. Bothink sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, dikatakan bahwa Negara hukum adalah "de staat, waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht", bahwa Negara dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan umum.²²

Sedangkan menurut A. Hamid s. Attamimi sebagaimana mengutip pendapatnya Burkens mengatakan bahwa Negara hukum (*rechtsstaat*) secara sederhana adalah Negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan Negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.²³

Dalam dokumen penjelasan UUD 1945 (sebelum amandemen) digunakan suatu istilah *rechtsstaat* di antara dua kurung setelah kata "Negara Berdasarkan Atas Hukum". Setelah amandemen ketiga, oleh Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 digunakan istilah "Negara Indonesia adalah Negara Hukum". Menurut Notohamidjojo, menuliskannya dengan sebutan "... Negara hukum atau *rechtsstaat*".²⁴ Muhammad Yamin menuliskannya dengan "Republik Indonesia ialah Negara Hukum (*rechtsstaat, government of law*)".²⁵ Berdasarkan pada penjelasan tersebut, maka dari kata "atau" di antara kata "Negara hukum", sulit untuk menghilangkan nuansa *rechstaat* dari pengertian istilah "Negara hukum".

Philipus M. Hadjon, berpendapat bahwa konsep Negara hukum yang dianggap berpengaruh dan tiap-tiap konsep tersebut memiliki karakter dan ciri yang berlainan satu sama lainnya. Dalam *rechtsstaat*, merupakan konsep yang dikenal di Belanda, *The Rule of Law*, konsep yang

²¹Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: PT. Alumni, 2004), hal. 109.

²²Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta:PT. Raja Grafindo Persada, 2007), hal. 18.

²³A. Hamid s. Attamimi, *Teori Perundang-undangan di Indonesia*, Makalah pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap di Fakultas hukum Universitas Indonesia, (Jakarta: 25 April 1992), hal. 8.

²⁴Lihat Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, (Jakarta:Badan Penerbit Kristen, 1970), hal. 27.

²⁵Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia, 1982), hal.72.

dikenal di Negara-negara Anglo Saxon seperti di Inggris dan Amerika Serikat, *Socialist Legality*, yang dianut oleh Negara-negara komunis, Negara Hukum Pancasila, konsep Negara hukum yang didasari oleh Pancasila di Indonesia, Nomokrasi Islam, konsep Negara hukum yang berdasar pada hukum islam.²⁶

Sementara menurut Friederich Julius Stahl dalam karya ilmiahnya yang berjudul "*Philosophie des Rechts*" (sebagai seorang yang dipengaruhi oleh alam pikiran Negara hukum liberal), sebagaimana dikutip oleh Padmo Wahjono, menyatakan bahwa dalam Negara hukum terdapat beberapa unsur utama secara formal, yaitu: a) pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia, b) untuk melindungi hak asasi tersebut maka penyelenggaraan Negara harus berdasarkan pada teori trias politica, c) pemerintah menjalankan tugasnya berdasarkan pada undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*), d) apabila pemerintah dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang masih melanggar hak asasi manusia (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.²⁷

Ada dua fungsi yang dapat dijalankan oleh hukum di dalam masyarakat, yaitu pertama sebagai sarana kontrol sosial dan kedua sebagai sarana untuk melakukan *social engineering*. Sebagai sarana kontrol sosial maka hukum bertugas untuk menjaga agar masyarakat tetap dapat berada di dalam pola-pola tingkah laku yang telah diterima olehnya.²⁸ Di dalam peranannya yang demikian ini hukum hanya mempertahankan saja apa yang telah menjadi sesuatu yang tetap dan diterima di dalam masyarakat atau hukum sebagai penjaga status quo. Tetapi ketika melihat teori dari Roscoepound yang menyatakan bahwa *law as tool of social engineering*

²⁶Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987), hal. 71-74.

²⁷Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, (Jakarta: ind. Hill Co, 1989), hal. 151.

²⁸Soerjono Soekanto, *Pengantar Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Bharata, 1973), hal. 58.

maka kita akan melihat bahwa hukum harus mempengaruhi kehidupan masyarakat.²⁹

Untuk dapat memenuhi peranannya Roscoe Pound lalu membuat penggolongan atas kepentingan-kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum, yaitu:

- a. Kepentingan umum (*Public Interest*);
 1. kepentingan negara sebagai Badan Hukum; dan
 2. kepentingan negara sebagai penjaga kepentingan masyarakat.
- b. Kepentingan Masyarakat (*Social Engineering*)
 1. kepentingan akan kedamaian dan ketertiban;
 2. perlindungan lembaga-lembaga sosial;
 3. pencegahan kemerosotan akhlak;
 4. pencegahan pelanggaran hak; dan
 5. kesejahteraan sosial.

Menurut teori yang dikemukakan oleh Roscoe Pound, bahwa hukum sebagai alat rekayasa sosial/pembangunan, (*law as a tool of social engineering*)", maka hukum menurutnya berasal dari atas ke bawah (*top down*) maksudnya disini adalah hukum itu berasal dari pemerintah untuk dijalankan oleh masyarakat karena hukum butuh regulasi dari pemerintah.³⁰ Pendapat Roscoe Pound tersebut tentunya berbeda dengan Karl Von Savigny yang menyatakan bahwa hukum tumbuh dan berasal dari masyarakat (*bottom up*).

Menurut Jimly Asshiddiqie, ada dua belas prinsip pokok negara hukum (*rechtsstaat*) yang berlaku di zaman sekarang. Keduabelas 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

²⁹Lihat Roscoe Pound, *Pengantar Filsafat Hukum*, Terjemahan Mohammad Radjab, (Jakarta: Bharata, 1972).

³⁰*Ibid*, hal. 46.

sebenarnya. Salah satu prinsip pokok negara hukum tersebut adalah adanya perlindungan hak asasi manusia.³¹

Indonesia merupakan negara yang berdasarkan pada hukum. Penafsiran negara berdasarkan hukum tidak boleh sempit. Hukum harus responsif terhadap cita-cita dari sebuah negara hukum. Salah satu yang menjadi tujuan fundamental dari pembangunan hukum adalah menjamin terwujudnya sebuah negara hukum.³²

b. Tolak Ukur “hal ihwal kegentingan yang memaksa”

Kegentingan yang memaksa dapat digambarkan sebagai suatu kondisi yang abnormal yang membutuhkan upaya-upaya di luar kebiasaan untuk segera mengakhiri kondisi tersebut. Dalam lintasan sejarah bangsa Indonesia seringkali terjadi peristiwa dan kondisi-kondisi yang bersifat abnormal, baik di bidang politik, hukum, ekonomi, sosial, bencana alam, dan sebagainya, dimana instrument hukum positif yang ada sering kali tidak mampu berperan sebagai solusi. Dalam UUD RIS Tahun 1949, istilah yang dipakai adalah keadaan yang mendesak dan undang-undang darurat. Pasal 139 ayat (1) menyatakan, “Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan federal yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera.” Ketentuan yang sama ini diadopsikan pula dalam UUDS 1950, yaitu dalam Pasal 96 ayat (1) yang berbunyi, “Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera”.³³

³¹Jimly Asshiddiqie, *Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer*. [http://www.fh.unsri.ac.id/old version/CITANEGARAHUKUMINDONESIA.Doc](http://www.fh.unsri.ac.id/old%20version/CITANEGARAHUKUMINDONESIA.Doc), Diunduh 10 Maret 2010.

³²T. Mulya Lubis, *Hak Asasi Manusia dan Pembangunan* (Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1987), hal. 36.

³³Jimly Ashiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, *op.cit.*, hal. 205.

Dalam UUD 1945, ketentuan mengenai hal di atas diatur dalam dua pasal, yaitu dalam Pasal 12 dan Pasal 22.³⁴ Dari kedua ketentuan di atas, dapat diketahui adanya dua kategori keadaan menurut UUD 1945, yaitu keadaan bahaya dan hal ihwal kegentingan yang memaksa.³⁵

Keadaan dan hal ihwal kegentingan yang memaksa yang dimaksud dalam Pasal 22 tidak identik atau tidak sama dengan keadaan bahaya yang dimaksud dalam Pasal 12. Keadaan bahaya yang dimaksud dalam Pasal 12 boleh jadi termasuk kategori keadaan atau hal ihwal kegentingan yang memaksa seperti yang dimaksud dalam Pasal 22. Akan tetapi, alasan kegentingan yang memaksa menurut Pasal 22 tentu tidak selalu merupakan keadaan bahaya seperti yang dimaksud dalam Pasal 12. Artinya, keadaan atau hal ihwal kegentingan yang memaksa menurut Pasal 22 itu lebih luas cakupan maknanya daripada keadaan bahaya menurut Pasal 12. Dalam setiap keadaan bahaya, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.³⁶

Dalam hal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan perpu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945.³⁷ Bahwa ada persyaratan tambahan dalam Pasal 22 UUD 1945 itu memang jelas dan terang, namun sementara waktu, Pasal 22 ayat (1) adalah berdiri sendiri dan mandiri disebabkan "kepentingan yang memaksa" tersebut, supaya keselamatan Negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan yang genting, yang memaksa pemerintah untuk bertindak lekas dan tetap. Demikian penjelasan Pasal 22 itu dapat dibaca,

³⁴Pasal 12 menyatakan, "Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang." Pasal 22 ayat (1) menyatakan, "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang."

³⁵Istilah (legal terms) yang dipakai dalam kedua pasal tersebut jelas berbeda. Istilah yang pertama menggunakan istilah "keadaan bahaya" yang tidak lain sama dengan pengertian keadaan darurat (*state of emergency*), sedangkan yang kedua memakai istilah "hal ihwal kegentingan yang memaksa". Istilah hal ihwal dengan keadaan tentu tidak sama. Keadaan adalah strukturnya, sedangkan hal ihwal adalah isinya. Namun, dalam praktik, keduanya dapat mengandung makna praktis yang sama.

³⁶Jimly Ashiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, *op.cit.*, hal.207.

³⁷Kegentingan yang memaksa dengan bahaya adalah sama maksudnya, bahkan Pasal 22 ayat (1) itu lebih genting dan amat terpaksa dan memaksa, tanpa menunggu adanya syarat-syarat yang ditentukan lebih dahulu oleh dan dalam suatu undang-undang dan bagaimana akibat-akibatnya tidak sempat ditunggu dan ditetapkan dalam suatu undang-undang, maka Presiden berhak menetapkan perpu tersebut sekaligus menyatakan suatu keadaan bahaya atau darurat.

sedemikian sifat dan karakter hukum tata Negara darurat itu, yakni tanpa menunggu undang-undang biasa, maka Presiden diberi kuasa membuat sendiri Perpu yang sederajat dengan undang-undang sehingga maksud dan syarat yang ditentukan dalam Pasal 12 UUD terpenuhi.³⁸

Penentuan syarat-syarat dan akibat “keadaan bahaya” dalam Pasal 12 UUD 1945 jelas memerlukan keterlibatan DPR untuk ditetapkan dengan undang-undang sedangkan “kegentingan yang memaksa” dalam Pasal 22 UUD 1945 sangat tergantung subyektifitas Presiden, meskipun nantinya tergantung pula pada persetujuan obyektif para wakil rakyat di DPR.³⁹

Ketentuan mengenai “keadaan bahaya” yang ditentukan dalam Pasal 12 jelas lebih menekankan sifat bahaya yang mengancam (*dangerous threat*) sedangkan “kegentingan yang memaksa” dalam Pasal 22 lebih menekankan aspek kebutuhan hukum yang bersifat mendesak atau kemendesakan yang terkait dengan persoalan waktu yang terbatas. Di satu pihak ada unsur “*reasonable necessity*”, tetapi di pihak lain terhadap kendala “*limited time*”. Dengan demikian, terdapat tiga unsur penting yang secara bersama-sama membentuk pengertian keadaan bahaya yang menimbulkan kegentingan yang memaksa, yaitu:⁴⁰

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

Jika ketiga unsur tersebut ada, keadaan Negara dapat dikatakan berada dalam kondisi berbahaya atau darurat. Ketiga unsur tersebut di atas sama-sama merupakan persyaratan logis untuk diberlakukannya keadaan darurat dengan melakukan tindakan-tindakan yang berada di luar norma hukum yang berlaku dalam keadaan normal (*ordinary law*). Namun agar semua tindakan tetap berada dalam koridor hukum, di masa keadaan tidak

³⁸Herman Sihombing, *op.cit.*, hal. 2.

³⁹Cora Hoexter mengistilahkan hal ini sebagai “*objective wording*” (Jimly Asshiddiqie (1), *op.cit.*, hal. 12-13).

⁴⁰Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, *op.cit.*, hal 207-208.

normal itu diperlukan juga kerangka hukum yang tersendiri dengan membentuk peraturan yang berbeda. Itu sebabnya Pasal 12 UUD 1945 mengharuskan dibentuknya undang-undang tersendiri yang mengatur keadaan bahaya atau darurat itu dan Pasal 22 ayat (1) menentukan bahwa dalam keadaan yang semacam itu, diperbolehkan membentuk peraturan khusus yang disebut Perpu.⁴¹

Ketentuan dalam Pasal 22 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk secara subjektif menilai keadaan Negara atau hal ihwal yang terkait dengan Negara yang menyebabkan suatu undang-undang tidak dapat dibentuk segera, sedangkan kebutuhan akan pengaturan materil mengenai hal yang perlu diatur sudah sangat mendesak sehingga Pasal 22 UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Perpu. Jika kelak Perpu itu telah dinilai oleh DPR sebagaimana mestinya, akhirnya diterima oleh DPR, barulah dapat dikatakan bahwa keadaan atau hal ihwal kegentingan yang memaksa yang menjadi syarat pemberlakuan perpu yang bersangkutan menjadi keadaan atau hal ihwal yang memang bersifat kegentingan yang memaksa berdasarkan penilaian yang objektif atas keadaan atau hal ihwal dimaksud yang dilakukan bersama-sama oleh DPR bersama-sama dengan pemerintah.⁴²

3

c. Daya Laku dan Daya Guna

Suatu norma itu berlaku karena ia mempunyai "daya laku" (validitas) atau karena ia mempunyai keabsahan (*validity/geltung*). Daya laku (*validity*) ini ada apabila norma itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi atau lembaga yang berwenang membentuknya, misalnya, suatu peraturan pemerintah adalah sah apabila dibentuk oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang dan berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945,

⁴¹Namun demikian, Pasal 22 hanya menekankan aspek-aspek kegentingan yang memaksa, yaitu unsur "*reasonable necessity*" dan "*limited time*" dan tidak menekankan sifat bahayanya ancaman (*dangerous threat*). Dalam keadaan darurat, dasar logis untuk membuat pengaturan yang bersifat khusus itu adalah harus adanya unsur bahaya (*dangerous threat*) yang dimaksud dalam Pasal 12 disertai oleh kebutuhan (*reasonable necessity*) dan kegentingan waktu (*limited time*) yang dimaksud dalam Pasal 22.

⁴²Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, op.cit., hal. 209.

atau suatu Keputusan Presiden yang dibentuk oleh Presiden berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.⁴³

Suatu norma hukum dikatakan berlaku secara filosofis apabila norma hukum itu memang bersesuaian dengan nilai-nilai filosofis yang dianut oleh suatu negara. Seperti dalam pandangan Hans Kelsen mengenai “*grundnorm*” atau dalam pandangan Hans Nawiasky tentang “*staatsfundamentalnorm*”, pada setiap negara selalu ditentukan adanya nilai-nilai dasar atau nilai-nilai filosofis tertinggi yang diyakini sebagai sumber dari segala sumber nilai luhur dalam kehidupan kenegaraan yang bersangkutan.⁴⁴

Norma dasar atau *Grundnorm* hanya mempunyai fungsi epistemologis. Secara etimologi, epistemologi merupakan kata gabungan yang diangkat dari dua kata dalam bahasa Yunani, yaitu episteme dan logos. Episteme artinya pengetahuan, sedangkan logos lazim dipakai untuk menunjukkan adanya pengetahuan sistematis. Dengan demikian epistemologi dapat diartikan sebagai pengetahuan sistematis mengenai pengetahuan. *Webster Third New International Dictionary* mengartikan epistemologi sebagai “*The Study of method and ground of knowledge, especially with reference to its limits and validity*”. Paul Edwards, dalam *The Encyclopedia of Philosophy*, menjelaskan bahwa epistemologi adalah “*the theory of knowledge.*” Pada tempat yang sama ia menerangkan bahwa epistemologi merupakan “*the branch of philosophy which concerned with the nature and scope of knowledge, its presuppositions and basis, and the general reliability of claims to knowledge.*” Jadi epistemologi adalah pengetahuan sistematis mengenai pengetahuan. Ia merupakan salah satu cabang filsafat yang membahas tentang terjadinya pengetahuan, sumber pengetahuan, asal mula pengetahuan, metode atau cara memperoleh

⁴³Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hal. 39.

⁴⁴Bandingkan dengan Jimly Asshiddiqie dan Muchamad Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).

pengetahuan, validitas dan kebenaran pengetahuan.⁴⁵ Epistemologi yaitu cabang filsafat yang membicarakan tentang asal mula, susunan, metode-metode, dan sahnya pengetahuan.⁴⁶

Hans Kelsen menyatakan bahwa norma dasar sebagai landasan validitas. Suatu norma yang validitasnya tidak dapat diturunkan dari suatu norma yang lebih tinggi disebut norma dasar (*basic norm*). Validitas semua norma dapat dilacak pada satu atau beberapa norma dasar yang membentuk suatu sistem norma atau aturan. Norma dasar ini membentuk, sebagai sumber bersama, suatu ikatan antara semua norma-norma yang berbeda yang menjadi isi dari aturan.⁴⁷

Bahwa suatu norma adalah milik suatu sistem norma tertentu dapat diuji hanya dengan meyakinkan bahwa norma tersebut menderivasikan validitasnya dari norma dasar membentuk tata hukum. Jadi alasan validitas suatu norma adalah suatu preposisi bahwa terdapat suatu norma akhir yang valid, yaitu norma dasar. Uraian alasan validitas norma ini bukan sesuatu penjelasan yang tiada akhir, tetapi berakhir pada suatu norma tertinggi yang menjadi alasan akhir validitas di dalam sistem normatif.⁴⁸

Ajaran *stufentheorie* yang dikemukakan oleh Hans Kelsen berpendapat bahwa suatu sistem hukum adalah suatu hierarkis dari hukum di mana suatu ketentuan hukum tertentu bersumber pada ketentuan hukum lainnya yang lebih tinggi. Sebagai ketentuan yang lebih tinggi adalah *grundnorm* atau norma dasar yang bersifat hipotesis. Ketentuan yang lebih rendah adalah lebih konkret daripada ketentuan yang lebih tinggi.⁴⁹

⁴⁵Asta Qauliyah, Epistemologi, Sejarah, Pengertian, dan Ruang Lingkup, <http://astagaulyah.com/2007/05/24/epistemologi-pengertian-sejarah-dan-ruang-lingkup/>, diunduh 12 Februari 2009.

⁴⁶H. Muchsin, *Ikhtisar Materi Pokok Filsafat Hukum*, (Depok: STIH IBLAM, 2004), hal.9.

⁴⁷Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hal. 94. Dalam Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, translated by: anders wedberg, (newyork: Russel & Russel, 1961), hal. 110-111.

⁴⁸*Ibid.*

⁴⁹Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), hal. 61.

Menurut tipe norma dasarnya, dapat dibedakan dua prinsip atau sistem normatif yaitu sistem statis dan sistem dinamis. Suatu norma adalah norma tipe statis karena ditentukan norma dasar baik validitasnya maupun materinya. Validitas norma dan kualitas norma ini karena dapat diderivasikan atau dideduksikan secara logis langsung dari norma dasar tertentu. Bentuk umum dari norma yang valid berdasarkan nilai substansinya, adalah norma moral. Norma dasar dari moralitas memiliki karakter substansi yang statis. Tipe kedua yaitu sistem norma yang dinamis terdapat pada suatu sistem dimana validitas suatu norma tidak dapat digantungkan pada isi dari norma itu sendiri, tetapi valid karena dibuat dengan cara tertentu. Karakter dinamis ini menjadi karakter dari norma hukum dimana norma dasar dari suatu sistem hukum adalah aturan dasar yang mengatur pembuatan norma-norma dalam sistem tersebut.⁵⁰

Penurunan norma-norma suatu tata hukum dari norma dasarnya dilakukan dengan membuktikan bahwa norma-norma khusus telah dibuat menurut norma dasarnya. Terhadap pertanyaan mengapa suatu tindakan paksaan tertentu seperti fakta bahwa seseorang mencabut kebebasan orang lain dengan jalan memenjarakannya disebut suatu tindakan hukum, jawabannya adalah: karena tindakan tersebut ditetapkan oleh suatu norma khusus, yakni putusan pengadilan. Terhadap pertanyaan mengapa norma khusus ini valid⁵¹ sebagai bagian dari suatu tata hukum tertentu, jawabannya adalah karena norma khusus ini telah dibuat menurut suatu undang-undang pidana. Undang-undang pidana ini telah ditetapkan oleh organ yang kompeten menurut cara yang ditentukan oleh konstitusi tersebut.

Jika bertanya mengapa konstitusi itu valid, mungkin dapat menunjuk pada konstitusi lama. Akhirnya mencapai beberapa konstitusi

⁵⁰Hans Kelsen, *Pure Theory Of Law*, translation from the second (revised and enlarged) German Edition, translated by: Max Knight, (Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1967), hal. 195-196. Dalam Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hal. 95.

⁵¹Mengapa konstitusi itu valid? Secara kebetulan kita mengetahui bahwa konstitusi itu lahir lebih dahulu. Pada akhirnya kita sampai kepada suatu konstitusi yang secara historis pertama kali ada dan telah ditetapkan oleh seseorang individu pemegang kekuasaan atau oleh suatu majelis.

hingga konstitusi pertama yang ditetapkan oleh individu atau semacam majelis. Validitas konstitusi pertama adalah presuposisi terakhir, postulat yang final, di mana validitas semua norma dalam tata aturan hukum bergantung. Dokumen yang merupakan wujud konstitusi pertama adalah konstitusi sesungguhnya, suatu norma mengikat, hanya dalam kondisi dipresuposisikan sebagai valid⁵². Presuposisi inilah yang disebut dengan istilah *trancendental-logical pressuposition*.⁵³

Semua norma hukum adalah milik satu tata aturan hukum yang sama karena validitasnya dapat dilacak kembali, secara langsung atau tidak kepada konstitusi pertama. Bahwa konstitusi pertama adalah norma hukum yang mengikat adalah sesuatu yang dipreposisi dan formulasi preposisi tersebut adalah norma dasar dari tata aturan hukum ini.⁵⁴

Hans Kelsen membahas validitas norma-norma hukum dengan menggambarannya sebagai suatu rantai validitas yang berujung pada konstitusi negara. Jika bertanya mengapa konstitusi itu valid, mungkin dapat menunjuk pada konstitusi lama. Akhirnya mencapai beberapa konstitusi hingga konstitusi pertama yang ditetapkan oleh individu atau semacam majelis. Validitas konstitusi pertama adalah presuposisi terakhir, postulat yang final, di mana validitas semua norma dalam tata aturan hukum bergantung. Dokumen yang merupakan wujud konstitusi pertama adalah konstitusi sesungguhnya, suatu norma mengikat, hanya dalam kondisi dipresuposisikan sebagai valid⁵⁵. Presuposisi inilah yang disebut dengan istilah *trancendental-logical pressuposition*.⁵⁶

⁵²Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, translated by: Anders Wedberg, (New York: Russell & Russell, 1961), hal. 115.

⁵³Hans Kelsen, *Pure Theory Of Law*, Translation from the Second (Revised and Enlarged) German Edition, Translated by: Max Knight, (Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1967), hal. 201 – 205.

⁵⁴*Ibid.*, hal. 99.

⁵⁵Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, translated by: Anders Wedberg, (New York: Russell & Russell, 1961), hal. 115.

⁵⁶Hans Kelsen, *Pure Theory Of Law*, Translation from the Second (Revised and Enlarged) German Edition, Translated by: Max Knight, (Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1967), hal. 201 – 205.

Semua norma hukum adalah milik satu tata aturan hukum yang sama karena validitasnya dapat dilacak kembali, secara langsung atau tidak, kepada konstitusi pertama. Bahwa konstitusi pertama adalah norma hukum yang mengikat adalah sesuatu yang dipreposisi, dan formulasi preposisi tersebut adalah norma dasar dari tata aturan hukum ini.⁵⁷ Kalimat terakhir jelas menunjukkan adanya dua hal, yaitu norma dasar adalah presuposisi atas validitas konstitusi pertama. Norma dasar tidak dibuat dalam prosedur hukum oleh organ pembuat hukum. Norma ini valid tidak karena dibuat dengan cara tindakan hukum, tetapi valid karena dipresuposisikan valid, dan dipresuposisikan valid karena tanpa presuposisi ini tidak ada tindakan manusia dapat ditafsirkan sebagai hukum, khususnya norma pembuat hukum.⁵⁸

Dalam pelaksanaannya berlakunya suatu norma karena adanya daya laku (*validity*), dihadapkan pula pada daya guna (*efficacy*) dari norma tersebut. Dalam hal ini dapat dilihat apakah suatu norma yang ada dan berdaya berlaku itu berdaya guna secara efektif atau tidak, atau dengan lain perkataan apakah norma itu ditaati atau tidak. Dalam hal ini dapat pula terjadi bahwa, suatu ketentuan dalam sebuah peraturan perundang-undangan tidak berdaya guna lagi walaupun peraturan tersebut masih berdaya laku karena belum dicabut. Hal ini dapat terjadi apabila dalam suatu peraturan perundang-undangan merumuskan ketentuan yang bertujuan untuk menggantikan rumusan dalam peraturan perundang-undangan yang lain, tetapi tidak dengan melakukan pencabutan terhadap ketentuan yang diubah tersebut.⁵⁹

⁵⁷Kelsen, *General Theory, op cit.*, hal 115

⁵⁸*Ibid*, hal 116. Kelsen, *Pure Theory of Law, Op Cit.*, hal. 195.

⁵⁹Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan 2: Proses dan Teknik Pembentukannya, op.cit.*, hal.

d. Hierarki Peraturan Perundang-undangan

1) Teori Hans Kelsen

Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*). Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).⁶⁰

Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam suatu system norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi Norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu Norma Dasar itu dikatakan *presupposed*.⁶¹

2) Teori Adolf Merkl

Menurut Adolf Merkl suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relative, oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, pada

⁶⁰Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russel & Russel, 1945), hal. 113.

⁶¹Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*).

dasarnya norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut atau terhapus pula.⁶²

Berdasarkan teori dari Adolf Merkl tersebut maka dalam teori jenjang normanya Hans Kelsen juga mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya.⁶³

Dalam hal tata susunan/hierarki system norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah system norma yang berada di bawahnya.

3) Teori Hans Nawiasky

Hans Nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu Negara. Hans Nawiasky dalam bukunya yang berjudul "Allgemeine Rechtslehre" mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, maka suatu norma hukum dari Negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar.⁶⁴

Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu Negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokkan norma hukum dalam suatu Negara itu terdiri atas empat kelompok besar.⁶⁵

⁶²Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, op.cit. , hal. 41.

⁶³*Ibid.*, hal. 42.

⁶⁴*Ibid.*, hal. 44.

⁶⁵Empat kelompok norma tersebut adalah sebagai berikut. Kelompok I: *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara), Kelompok II: *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara/Aturan pokok Negara), Kelompok

Kelompok-kelompok norma hukum tersebut hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum setiap Negara walaupun mempunyai istilah yang berbeda-beda ataupun adanya jumlah norma hukum yang berbeda dalam tiap kelompoknya.

4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Setelah selesainya Perubahan keempat Undang-Undang Dasar 1945 dan ditetapkannya Ketetapan MPR Nomor 1/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, maka Dewan Perwakilan Rakyat mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁶⁶

Dalam Undang-Undang tersebut dinyatakan pula tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7, yang dirumuskan sebagai berikut:

Pasal 7

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - c. Peraturan Pemerintah;

III: Formell Gesetz (Undang-Undang formal), Kelompok IV: Verordnung and Autonoe Satzuing (Aturan pelaksana dan Aturan otonom).

⁶⁶Setelah melalui proses pembahasan, rancangan undang-undang tersebut kemudian disahkan dan diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389) yang dinyatakan mulai berlaku pada tanggal 1 November 2004.

- d. Peraturan Presiden;
 - e. Peraturan Daerah.
- (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:
- a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
 - b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
 - c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.
- (4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (5) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Dalam Penjelasan Pasal 7 dinyatakan bahwa ayat (1), ayat (2) huruf b dan huruf c, serta ayat (3) adalah "cukup jelas", sedangkan ayat-ayat yang lainnya diberi penjelasan sebagai berikut: Penjelasan ayat (2) huruf a bahwa termasuk dalam jenis Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Perdasus serta Perdasi yang berlaku di Provinsi Papua.

Sedangkan Penjelasan ayat (4) yaitu bahwa jenis Peraturan Perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia,

Menteri, kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Penjelasan ayat (5) berbunyi bahwa dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan "hierarki" adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dari sudut isi sebuah Perpu itu mengatur materi muatan Undang-Undang. Artinya isi Perpu itu sebenarnya adalah Undang-Undang yang dibuat dalam kegentingan yang memaksa yang alasan-alasannya merupakan hak subjektif Presiden. Tetapi justru karena dibuat dalam keadaan genting itulah UUD 1945 melalui Pasal 22 menyatakan bahwa "Perpu itu harus mendapat persetujuan dari DPR pada masa sidang berikutnya," yang "apabila DPR tidak menyetujuinya maka Perpu itu harus dicabut atau dibatalkan," tetapi "apabila DPR menyetujuinya maka Perpu itu ditetapkan menjadi Undang-Undang." Jadi kewenangan Mahkamah untuk menguji Perpu yang memang bermaterikan Undang-Undang itu hanya dapat dilakukan apabila sudah diuji, dinilai, dibahas, atau apapun namanya dalam forum politik di DPR dan DPR menyetujuinya menjadi Undang-Undang. Jika DPR tidak menyetujui maka Perpu itu dicabut tetapi jika DPR menyetujui maka Perpu itu ditetapkan menjadi Undang-Undang dan setelah menjadi Undang-Undang inilah Mahkamah baru dapat melakukan pengujian yudisial atasnya. Di sinilah letak imbalan bagi "keadaan genting" itu; artinya karena Perpu berisi Undang-Undang tapi dibuat dalam keadaan genting maka DPR harus memberi penilaian atau melakukan pengujian politik (*political review*) lebih dulu, apakah akan disetujui menjadi Undang-Undang atau tidak.⁶⁷

⁶⁷ Lihat Putusan Perkara Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang Permohonan Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

2. Kerangka Konseptual

Dalam upaya menyamakan pemahaman dan persepsi atas suatu materi dan terminologi yang dipergunakan dalam penelitian ini, peneliti hendak menguraikan batasan-batasan atau definisi dari suatu materi dan terminology tersebut, khususnya yang terkait dengan permasalahan yang telah diidentifikasi. Secara sistematis, akan dijabarkan sebagai berikut:

1. Pembentukan undang-undang adalah proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.⁶⁸
2. Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.⁶⁹
3. Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.⁷⁰
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa.⁷¹
5. Pengundangan adalah penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, atau Berita Daerah.⁷²
6. Politik hukum merupakan kebijaksanaan hukum yang akan atau telah dilaksanakan secara melihat konfigurasi kekuasaan, kekuatan yang ada di

⁶⁸Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389).

⁶⁹Lihat Pasal 1 angka 2, *ibid.*

⁷⁰Lihat Pasal 1 angka 3, *ibid.*

⁷¹Lihat Pasal 1 angka 4, *ibid.*

⁷²Lihat Pasal 1 angka 11, *ibid.*

belakang perbuatan dan penegakan hukum itu.⁷³ Politik hukum merupakan kebijakan dari Negara melalui badan-badan Negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencari apa yang dicita-citakan.⁷⁴

7. Politik Perundang-undangan merupakan kebijaksanaan tentang penentuan isi atau obyek pembentukan peraturan perundang-undangan.⁷⁵
8. Salah satu kewenangan Presiden yaitu, dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.⁷⁶ Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut, dan jika tidak mendapat persetujuan, maka persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.⁷⁷
9. Mekanisme pengajuan Perpu yaitu:⁷⁸
 - a. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut;
 - b. Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk pengajuan rancangan undang-undang tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang;
 - c. Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut tidak berlaku;
 - d. Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, maka Presiden mengajukan rancangan undang-

⁷³Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: PT Pustaka LP3ES Indonesia, 1998.

⁷⁴Soedarto, *Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum*, Majalah Hukum dan Keadilan, Nomor 5 Tahun VII, Januari-Februari 1979.

⁷⁵Satya Arinanto, *Politik Hukum: Kumpulan Materi Kuliah Tahun Akademik 2008-2009*, Fakultas Hukum, Pasca Sarjana Universitas Indonesia.

⁷⁶Lihat Pasal 22 ayat (1) UUD 1945.

⁷⁷Lihat Pasal 22 ayat (2) dan ayat (3), *ibid.*

⁷⁸Lihat Pasal 25 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, *op.cit.*

undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut yang dapat mengatur pula segala akibat dari penolakan tersebut.

10. Hukum Tata Negara Darurat⁷⁹ dalam arti "*nood-staatsrecht*" itu kadangkala dibedakan dari pengertian Hukum Tata Negara Darurat dalam arti "*staatsnoodrecht*". Sementara itu, menurut sejarahnya, Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia sejak zaman Hindia Belanda dibedakan dalam tingkatan darurat dan darurat perang. Perbedaan demikian tercermin dalam pengaturan oleh *Regeling op de Staat van Oorlog en van Beleg* (Regeling SOB) Hindia Belanda lama yang membedakan antara pengaturan dalam Bab II Pasal 5 sampai dengan Pasal 33 dari pengaturan yang terdapat dalam Bab III Pasal 34 sampai dengan Pasal 37.⁸⁰

E. Metode Penelitian

Metode penelitian yang tepat untuk permasalahan di atas ialah metode penelitian hukum normatif. Sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, penelitian hukum normatif ialah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian hukum normatif mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.⁸¹

Penelitian kepustakaan dilakukan untuk mendapatkan data sekunder melalui studi kepustakaan dan studi dokumen. Jenis data yang digunakan dalam penelitian adalah data sekunder. Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan. Data sekunder dalam kajian ini diperoleh dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Yang dimaksud

⁷⁹Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 1996), hal. 26.

⁸⁰Pasal 5 sampai dengan Pasal 33 mengatur mengenai negara dalam keadaan perang dengan segala syarat dan akibat-akibatnya, sedangkan Pasal 34-Pasal 37 mengatur mengenai kedudukan hukum tata negara darurat dalam tingkat keadaan darurat dalam arti "*Staat van Beleg*" dengan kedudukan beserta akibat-akibatnya.

⁸¹Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1985), hal. 34-35, dan 41.

dengan ketiga bahan hukum tersebut dalam penelitian ini mencakup buku-buku termasuk kamus dan berbagai sumber lainnya seperti: artikel; majalah ilmiah; surat kabar; tesis, disertasi dan data/sumber yang tidak diterbitkan; kasus pengadilan; bahan-bahan dari internet; peraturan dasar dan peraturan perundang-undangan; dan bahan-bahan lainnya yang terkait dengan judul penelitian ini.⁸²

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait. Bahan hukum sekunder merupakan bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer, antara lain risalah peraturan perundang-undangan, rancangan undang-undang, dan pendapat ahli hukum. Bahan hukum tersier merupakan bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, antara lain meliputi kamus dan ensiklopedia.⁸³

Adapun pendekatan yang akan digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan analitis (*analytical approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan karena dalam menganalisa permasalahan, yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum atau perundang-undangan terkait yang menjadi sumber acuan dalam penelitian⁸⁴.

Data yang diperoleh dari hasil penelitian disajikan secara deskriptif analitis. Maksudnya, fakta-fakta yang ada dideskripsikan kemudian dianalisis berdasarkan hukum positif maupun teori-teori yang ada. Analisis deskriptif tertuju pada pemecahan masalah yang ada. Pelaksanaan Metoda deskriptif ini tidak terbatas hanya sampai pada tahap pengumpulan dan penyusunan data, tetapi meliputi analisis dan interpretasi tentang arti data itu sendiri. Selanjutnya sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari data-data yang terkumpul dipergunakan metode analisis kualitatif yang dilakukan dengan menginterpretasikan, menguraikan, menjabarkan, dan menyusun secara sistematis logis sesuai dengan tujuan penelitian.

⁸²*Ibid.*

⁸³*Ibid.*

⁸⁴Valerine JLK, *Metode Penelitian Hukum*, Kumpulan Materi Kuliah, (Jakarta: Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia), 2009, hal. 415.

F. Sistematika Penulisan

Dari metode penelitian yang disampaikan diatas dan oleh karena penelitian ini sebagai bentuk dari suatu kegiatan ilmiah, maka diperlukan sistim atau sistematika⁸⁵ dalam pengorganisasian keterangan-keterangan/ data/bahan/hasil penelitian.

Dalam laporan penelitian, sistematika penulisan dibagi dalam lima bab yaitu:

Bab I berisi mengenai latar belakang penelitian, pokok permasalahan, maksud dan tujuan penelitian, kerangka teori dan kerangka konseptual, serta metode penelitian yang digunakan.

Bab II berisi peraturan pemerintah pengganti undang-undang dalam sistem hukum nasional dan akan diuraikan mengenai peraturan pemerintah pengganti undang-undang dalam konstitusi, pengertian peraturan pemerintah pengganti undang-undang, syarat materiil dan formil penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, serta materi muatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Selain itu juga akan diuraikan mengenai persyaratan dipenuhinya kriteria hal ihwal kegentingan yang memaksa, keberlakuan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Bab III berisi tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan Jaring Pengaman Sistem Keuangan dan akan diuraikan mengenai tujuan jaring pengaman sistem

⁸⁵Untuk memberikan penjelasan mengapa suatu sistim atau sistematika itu diperlukan dalam penelitian, berikut disampaikan penjelasan dari Soerjono Soekanto:

... Sehingga, pada setiap upaya yang dapat dikwalifikasikan sebagai suatu kegiatan ilmiah, pertanyaan yang pertama-tama diajukan adalah sistim dan metoda yang menjadi pedoman pengarahannya. Suatu sistim atau sistematika, merupakan susunan yang teratur daripada hubungan-hubungan yang ada pada suatu realita, susunan mana merupakan suatu kesatuan atau kebulatan. Oleh karena lazimnya setiap ilmu pengetahuan memulai dengan berusaha untuk merumuskan suatu definisi tentang apa yang dijadikannya sebagai obyek peninjauan atau obyek studi. Biasanya, obyek studi tersebut disusun menurut pola tertentu, sehingga perbedaannya nyata dengan obyek-obyek studi lainnya.

Kiranya dapallah dinyatakan, bahwa upaya-upaya mengadakan sistematika, sudah merupakan awal dari suatu kegiatan ilmiah. Di satu pihak hal itu merupakan suatu hasil dari upaya-upaya untuk menemukan azas-azas pengaturan, dan di lain pihak sistematika tersebut dapat dipakai sebagai titik tolak bagi usaha-usaha untuk mengungkapkan kebenaran-kebenaran kelak di kemudian hari. Artinya, sistematika merupakan hasil usaha daripada pengorganisasian keterangan-keterangan, untuk membuka perspektif bagi usaha-usaha mengadakan eksplorasi yang baru. (Lihat, Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum, op.cit.*, hal.13-14.)

keuangan, ruang lingkup jaring pengaman sistem keuangan, latar belakang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan, serta sistematika Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan.

Bab IV berisi implikasi yuridis terhadap pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dan akan diuraikan mengenai mekanisme pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, proses pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang proses penetapan dan pengundangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, serta hubungan antara pengundangan dan daya ikat. Selain itu juga akan diuraikan mengenai mekanisme pembahasan rancangan undang-undang tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, proses pemberian persetujuan peraturan pemerintah pengganti undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, serta implikasi yuridis terhadap pencabutan dari peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang tidak mendapatkan persetujuan dari dewan perwakilan rakyat khususnya terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan.

Bab V berisi mengenai kesimpulan dan saran.

BAB II

PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG DALAM SISTEM HUKUM NASIONAL

A. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Konstitusi

1. Pengertian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Peraturan yang ditetapkan untuk menyelenggarakan kegiatan negara dan pemerintahan dalam keadaan darurat itu dalam bahasa Inggris disebut "*material law*" atau "*emergency legislation*". Dipandang dari segi isinya, peraturan demikian sebenarnya merupakan "*legislative act*" atau undang-undang, tetapi karena keadaan darurat tidak memungkinkan untuk membahasnya bersama-sama dengan parlemen, maka kepala pemerintahan eksekutif menetapkannya secara sepihak tanpa didahului oleh persetujuan parlemen, yaitu dalam bentuk peraturan yang khusus yang disebut "*martial law*", "*emergency law*", atau "*emergency legislation*".⁸⁶

Perkataan "*peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang*" ayat (1) tertulis dengan huruf kecil.⁸⁷ Dengan demikian, perkataan "*peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang*" tersebut tidak menunjuk kepada suatu nama tertentu.

Demikian pula perkataan "*peraturan pemerintah*",⁸⁸ menunjuk kepada pengertian bahwa "*peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang*" itu merupakan salah satu bentuk peraturan pemerintah yang juga bukan sebagai nama.⁸⁹

⁸⁶Jimly Asshiddiqie, *HukumTata Negara Darurat*, op.cit. hal. 281.

⁸⁷Lihat Pasal 22 UUD 1945 yang berbunyi:

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

⁸⁸Lihat Pasal 5 Ayat (2) dan (3), *ibid.*

⁸⁹Artinya, ada peraturan pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 Ayat (2) UUD 1945 yaitu, "*Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.*" Ada

Namun, dalam perkembangan praktik, istilah-istilah peraturan yang tersebut di atas telah dipakai sebagai kelaziman, yaitu peraturan pemerintah yang dimaksud dalam Pasal 5 Ayat (2) dinamakan Peraturan Pemerintah (PP), sedangkan peraturan pemerintah yang dimaksud dalam Pasal 22 dinamakan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang disingkat PERPU atau PERPPU. Sebenarnya, karena istilah "*peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang*" itu bukan nama, dengan undang-undang namanya dapat saja disebut, misalnya Undang-Undang darurat (UU darurat) atau PP Khusus atau dengan nama lain. UUD RIS Tahun 1949 dan UUDS 1950 juga menggunakan istilah Undang-Undang darurat. Namun, karena istilah Perpu itu sudah menjadi kelaziman yang telah dikukuhkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang ada selama ini, kita terima saja bahwa nama peraturan yang dimaksud dalam Pasal 22 UUD 1945 itu adalah Perpu (Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang).⁹⁰

2. Syarat Materil dan Formil Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Syarat materil untuk penetapan Perpu itu ada tiga, yaitu:

- a. ada kebutuhan yang mendesak untuk bertindak atau "*reasonable necessity*,
- b. waktu yang tersedia terbatas (*limited time*) atau terdapat kegentingan waktu; dan
- c. tidak tersedia alternatif lain atau menurut penalaran yang wajar (*beyond reasonable doubt*) alternatif lain diperkirakan tidak akan dapat mengatasi keadaan, sehingga penetapan Perpu merupakan satu-satunya cara untuk mengatasi keadaan tersebut.⁹¹

pula peraturan pemerintah yang berfungsi sebagai pengganti undang-undang sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945.

⁹⁰Lihat Jimly Asshiddiqie, *HukumTata Negara Darurat*, *op.cit.*

⁹¹Apabila ketiga syarat tersebut telah terpenuhi, dengan sendirinya Presiden selaku kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan dapat menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) sesuai dengan kewenangan konstitusional yang dimilikinya untuk mengatasi hal-hal yang diperlukan dalam rangka menjalankan fungsi-fungsi penyelenggaraan negara dan roda pemerintahan yang dipimpinnya.

Dalam konteks Indonesia, beberapa syarat formil yang harus dipenuhi untuk pemberlakuan suatu keadaan darurat atau keadaan bahaya (*state of emergency, state of exception, etat de siege*) adalah sebagai berikut.⁹²

- a. Pernyataan atau deklarasi berlakunya keadaan darurat itu harus dituangkan dalam bentuk tertentu, yaitu dengan Keputusan Presiden, sedangkan pengaturan materiil yang diperlukan dalam keadaan darurat tersebut dapat dituangkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) sebagaimana dimaksud oleh UUD 1945.
- b. Pejabat yang secara konstitusional berwenang untuk menetapkan dan mengatur keadaan darurat itu hanya Presiden, bukan pejabat yang lain.
- c. Peraturan Presiden (Perpres) dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) yang dimaksud di atas disahkan dan ditandatangani oleh Presiden serta diundangkan dalam lembaran negara sebagaimana mestinya.⁹³
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) hendaklah menentukan dengan jelas ketentuan-ketentuan undang-undang apa saja yang dikesampingkan oleh berlakunya Perpu tersebut.
- e. Peraturan Presiden (Perpres) yang dimaksud harus menentukan dengan jelas wilayah hukum berlakunya dalam wilayah Republik Indonesia. Misalnya apakah perpu itu berlaku untuk seluruh wilayah nasional atau hanya berlaku di daerah tertentu saja, seperti hanya di provinsi tertentu atau di kabupaten tertentu.
- f. Perpu dan Perpres dimaksud di atas harus pula menentukan dengan pasti lama masa berlakunya keadaan darurat tersebut. Jika pembatasan semacam itu tidak ditegaskan, berarti keppres atau Perpu tersebut hanya berlaku selama masa persidangan DPR sampai dengan dibukanya kembali masa persidangan berikutnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UUD 1945.

⁹²Jimly Asshiddiqie, *HukumTata Negara Darurat*, *op.cit*, hal. 80.

⁹³Lihat Pasal 46 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389), *op.cit*.

- g. Segera setelah diberlakukan, Perpu harus diajukan kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan sebagaimana mestinya. Jika dalam masa persidangan yang bersangkutan, DPR tidak atau belum menyatakan persetujuannya, Perpu itu harus dinyatakan dicabut oleh Presiden.⁹⁴

Keadaan darurat (*state of emergency, etat de siege*) atau keadaan pengecualian (*state of exception*) itu dapat pula dikaitkan dengan teori Colm Campbell mengenai "*seven levels of coercion by the state*".⁹⁵

3. Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang

Materi yang dapat dan perlu dimuat dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) tentunya tergantung kebutuhan yang dihadapi dalam praktik (*the actual legal necessity*). Bahkan, ketentuan tertentu yang menyangkut perlindungan hak asasi manusia yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar dapat saja ditentukan lain dalam Perpu tersebut sepanjang hal itu memang dimaksudkan untuk mengatasi keadaan darurat guna melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia.⁹⁶ Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi hal-hal yang:⁹⁷

- a. mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi:
1. hak-hak asasi manusia;
 2. hak dan kewajiban warga negara;

⁹⁴Semua hal yang diuraikan tersebut di atas berlaku sebagai prinsip-prinsip hukum dalam kondisi negara berada dalam keadaan darurat (*state of emergency, etat de siege, state of exception*). Sementara itu, dalam keadaan normal (*normal state*), norma hukumnya berlaku seperti biasa, yaitu berlaku untuk umum dan bersifat tetap. Demikian pula dengan keberadaan lembaga-lembaga hukum dan lembaga-lembaga penyelenggara kekuasaan negara pada umumnya, semuanya diharuskan berfungsi atau menjalankan kekuasaannya sebagaimana seharusnya menurut konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.

⁹⁵Lihat Colm Campbell, *Emergency Law in Ireland, 1918-1925*, Sweet & Maxwell, 1995; lihat G.R. Ruhin, *Law Quarterly Review*, 1995, III (July), hal. 526-530.

⁹⁶Tentu saja, Perpu dan semua ketentuan yang tercantum di dalamnya, tetap terbuka dan tunduk kepada pengujian oleh pengadilan (*judicial review*) sehingga konstitusionalitasnya, baik secara materiil maupun secara formal, tetap dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

⁹⁷Lihat Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389), *op.cit.*

3. pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
 4. wilayah negara dan pembagian daerah;
 5. kewarganegaraan dan kependudukan;
 6. keuangan negara,
- b. diperintahkan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang.

Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang.⁹⁸

B. Persyaratan Dipenuhinya Kriteria Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa

1. Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (UUD RIS) Tahun 1949

Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (UUD-RIS) Tahun 1949, istilah yang dipakai adalah keadaan yang mendesak dan undang-undang darurat. Pasal 139 Ayat (1) menyatakan, "Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan federal yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera." Ketentuan yang sama ini diadopsikan pula dalam UUDS 1950, yaitu pada Pasal 96 Ayat (1) yang berbunyi, "Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera."⁹⁹

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), ketentuan mengenai ini diatur dalam dua pasal, yaitu Pasal 12 dan Pasal 22.

⁹⁸Lihat Pasal 9, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389), *op.cit.*

⁹⁹Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat, op.cit.*, hal.205.

1. Pasal 12 menyatakan, "Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang."
2. Pasal 22 Ayat (1) menyatakan, "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang."

Dari kedua ketentuan di atas, dapat diketahui adanya dua kategori keadaan menurut UUD 1945; yaitu:

1. keadaan bahaya, dan
2. hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Istilah (*legal terms*) yang dipakai dalam kedua pasal tersebut jelas berbeda. Istilah yang pertama menggunakan istilah "*keadaan bahaya*" yang tidak lain sama dengan pengertian keadaan darurat (*state of emergency*), sedangkan yang kedua memakai istilah "*hal ihwal kegentingan yang memaksa*". Apakah kata "*hal ihwal*" itu sama dengan pengertian "*keadaan*"? Keduanya tentu tidak sama. Keadaan adalah strukturnya, sedangkan hal ihwal adalah isinya. Namun, dalam praktik, keduanya dapat mengandung makna praktis yang sama. Oleh karena itu, keadaan bahaya kadang-kadang dianggap sama dengan hal ihwal yang membahayakan, atau sebaliknya, hal ihwal yang membahayakan sama dengan keadaan bahaya.¹⁰⁰

Segala sesuatu yang "*membahayakan*" tentu selalu memiliki sifat yang menimbulkan "*kegentingan yang memaksa*", tetapi segala hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak selalu membahayakan. Jika demikian, berarti kondisi kegentingan yang memaksa itu lebih luas daripada keadaan bahaya.¹⁰¹ Beberapa hal yang dapat dikemukakan sehubungan dengan perbedaan di antara kedua ketentuan tersebut adalah sebagai berikut. *Pertama*, Pasal 12 mengatur mengenai kewenangan Presiden sebagai kepala negara (*head of state*), sedangkan Pasal 22 berada dalam ranah (*domain*) pengaturan, yaitu berisi

¹⁰⁰Ibid, hal.206.

¹⁰¹Oleh karena itu, kedua istilah "*keadaan bahaya*" dan "*hal ihwal kegentingan yang memaksa*" tersebut dapat dibedakan satu dengan yang lain. Dengan adanya perbedaan itu, wajar apabila penetapan suatu peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang berdasarkan ketentuan Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 tidak harus didahului oleh suatu deklarasi keadaan darurat. Sementara itu, pelaksanaan ketentuan Pasal 12 UUD 1945 mempersyaratkan dilakukannya deklarasi atau proklamasi resmi dalam rangka pemberlakuan keadaan bahaya itu.

norma pengecualian atas fungsi kekuasaan legislatif. Kewenangan untuk menyatakan kondisi negara dalam keadaan bahaya atau melakukan “*declaration of a state of emergency*” berada di tangan Presiden selaku kepala negara, meskipun pengaturan mengenai keadaan bahaya, termasuk syarat pemberlakuan, pengawasan terhadap pelaksanaannya, dan tata cara mengakhirinya, harus terlebih dulu diatur dengan undang-undang atau setidaknya diatur dalam undang-undang (*bij de wet geregeld of in de wet geregeld*), tidak boleh dengan peraturan yang lebih rendah daripada undang-undang.¹⁰²

Kedua, seperti telah diuraikan di atas, keadaan dan hal ihwal kegentingan yang memaksa yang dimaksud dalam Pasal 22 tidak identik atau tidak sama dengan keadaan bahaya yang dimaksud dalam Pasal 12. Keadaan bahaya yang dimaksud dalam Pasal 12 boleh jadi termasuk kategori keadaan atau hal ihwal kegentingan yang memaksa seperti yang dimaksud oleh Pasal 22. Akan tetapi, alasan kegentingan yang memaksa menurut Pasal 22 tentu tidak selalu merupakan keadaan bahaya seperti yang dimaksud Pasal 12. Artinya, keadaan atau hal ihwal kegentingan yang memaksa menurut Pasal 22 itu lebih luas cakupan maknanya daripada keadaan bahaya menurut Pasal 12.¹⁰³ Keadaan bahaya dapat dianggap sama dengan hal ihwal yang membahayakan, atau sebaliknya, hal ihwal yang membahayakan juga merupakan keadaan yang membahayakan. Akan tetapi, hal ihwal kegentingan yang memaksa itu tidak selalu membahayakan. Segala sesuatu yang “*membahayakan*” tentu selalu bersifat “kegentingan yang memaksa”, tetapi segala hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak selalu membahayakan.¹⁰⁴

¹⁰²Sementara itu, materi yang diatur dalam Pasal 22 berada dalam ranah fungsi kekuasaan legislatif, yaitu mengenai kewenangan Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (perpu), apabila terpenuhi syarat-syarat untuk itu, yaitu adanya hal ihwal atau keadaan kegentingan yang memaksa.

¹⁰³Dalam setiap keadaan bahaya, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Sebaliknya, tidak setiap kali Presiden menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang berarti negara berada dalam keadaan bahaya.

¹⁰⁴Oleh karena itu, dalam keadaan bahaya menurut Pasal 12, Presiden dapat menetapkan Perpu kapan saja diperlukan. Akan tetapi, penetapan Perpu oleh Presiden tidak selalu harus berarti ada keadaan bahaya lebih dulu. Artinya, dalam kondisi negara dalam keadaan normal pun, apabila memang memenuhi syarat, Presiden dapat saja menetapkan suatu Perpu.

Ketiga, ketentuan mengenai “keadaan bahaya” yang ditentukan dalam Pasal 12 jelas lebih menekankan sifat bahaya yang mengancam (*dangerous threat*), sedangkan “kegentingan yang memaksa” dalam Pasal 22 lebih menekankan aspek kebutuhan hukum yang bersifat mendesak atau kemendesakan yang terkait dengan persoalan waktu yang terbatas. Di satu pihak ada unsur “*reasonable necessity*”, tetapi di pihak lain terhadap kendala “*limited time*.” Dengan demikian, terdapat tiga unsur penting yang secara bersama-sama membentuk pengertian keadaan bahaya yang menimbulkan kegentingan yang memaksa, yaitu:

1. unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*);
2. unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*); dan
3. unsur keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia.¹⁰⁵

Namun, agar semua tindakan tetap berada dalam koridor hukum, di masa keadaan tidak normal itu diperlukan juga kerangka hukum yang tersendiri dengan membentuk peraturan yang berbeda. Itu sebabnya Pasal 12 UUD 1945 mengharuskan dibentuknya undang-undang tersendiri yang mengatur keadaan bahaya atau darurat itu, dan Pasal 22 Ayat (1) menentukan bahwa dalam keadaan yang semacam itu, diperbolehkan membentuk peraturan khusus yang disebut Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu).¹⁰⁶

Keempat, Pasal 12 mempersyaratkan ditentukannya syarat-syarat objektif untuk pemberlakuan, pengawasan, dan pengakhiran suatu keadaan bahaya itu, sedangkan Pasal 22 tidak menentukan adanya syarat-syarat objektif semacam itu, kecuali menyerahkan pelaksanaan sepenuhnya kepada Presiden untuk menilai sendiri apakah kondisi negara berada dalam keadaan genting dan memaksa atau terdapat hal ihwal kegentingan yang bersifat memaksa untuk

¹⁰⁵Jika ketiga unsur tersebut ada, keadaan negara dapat dikatakan berada dalam kondisi berbahaya atau darurat (*emergency, d'siege*). Keti unsur tersebut di atas sama-sama merupakan persyaratan logis untuk diberlakukannya keadaan darurat dengan melakukan tindakan-tindakan yang berada di luar norma hukum yang berlaku dalam keadaan normal (*ordinary law*).

¹⁰⁶Namun demikian, Pasal 22 hanya menekankan aspek-aspek kegentingan yang memaksa, yaitu unsur '*reasonable necessity* dan '*limited time*', dan tidak menekankan sifat bahayanya ancaman (*dangerous threat*). Dalam keadaan darurat, dasar logis untuk membuat pengaturan yang bersifat khusus itu adalah harus adanya unsur bahaya (*dangerous threat*) yang dimaksud dalam Pasal 12 disertai oleh kebutuhan (*reasonable necessity*) dan kegentingan waktu (*limited time*) yang dimaksud oleh Pasal 22. Akan tetapi, untuk membuat peraturan yang bersifat khusus yang dinamakan Perpu itu tidak selalu harus mempersyaratkan adanya ancaman bahaya atau bahwa negara dinyatakan dulu berada dalam keadaan bahaya seperti yang dimaksud oleh Pasal 12.

ditetapkannya suatu peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Perpu).¹⁰⁷

2. Ketentuan Dalam UUD 1945

Atas dasar ketentuan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Dalam penjelasannya disebutkan bahwa pasal ini adalah mengenai "*noodverordenings recht*." Ungkapan yang berbunyi "... dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa ...," menimbulkan kesan seolah-olah peraturan pemerintah pengganti undang-undang itu dibuat berhubung dengan adanya keadaan bahaya. Walaupun sama sekali tidak ditolak kemungkinan terjadinya memang disebabkan adanya keadaan bahaya, tetapi dari sebagian besar peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang pernah ada, ternyata tidak menunjukkan adanya hubungan dengan keadaan bahaya.¹⁰⁸ Oleh sebab itu, niscaya yang dimaksud dengan *kegentingan yang memaksa adalah keadaan yang mendesak*, sehingga pemerintah perlu bertindak cepat membuat peraturan yang berderajat undang-undang dengan tidak melalui cara-cara sebagaimana biasanya seperti membuat Undang-undang, yakni tidak menunggu persetujuan DPR lebih dulu.¹⁰⁹

Undang-undang dasar sementara mempergunakan istilah undang-undang darurat terhadap hal yang sama dengan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dalam UUD 1945. Pemakaian perkataan "darurat" dalam undang-undang darurat, dapat menimbulkan kekeliruan pengertian dengan hukum/hak darurat negara. Hukum/hak darurat negara adalah *staatsnoodrecht*, yang berbeda dengan *noodverordenings recht* yang menjadi

¹⁰⁷Dengan perkataan lain, Pasal 12 UUD 1945 mengatur mengenai penilaian yang bersifat objektif dari Presiden apakah suatu situasi dan kondisi negara telah berada dalam keadaan bahaya atau tidak berdasarkan ukuran-ukuran objektif yang telah ditentukan dalam undang-undang.

¹⁰⁸Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1991), hal.53.

¹⁰⁹Selain itu juga disertai dengan syarat harus disahkan DPR dalam persidangan berikutnya, atau jika tidak mendapat persetujuan maka peraturan pemerintah pengganti undang-undang itu harus dicabut. Jadi, yang merupakan titik berat tekanan adalah masalah prosedur pembuatannya dan bukan keadaan bahaya.

dasar baik bagi undang-undang darurat (UUUDS) maupun peraturan pemerintah pengganti undang-undang (UUD 1945).¹¹⁰

Pada *noodverorderingsrecht*, adalah karena keadaan yang mendesak yang menyebabkan penguasa menyimpang dari cara-cara biasa pembuatan peraturan perundangan yang berderajat undang-undang. Menurut sistem UUD 1945, landasan hukumnya adalah pasal 22 UUD 1945.

Pada *staatsnoodrecht*, adalah karena negara dalam keadaan bahaya yang menyebabkan penguasa bertindak menyimpang dari peraturan sehari-hari. *Staatsnoodrecht*, dibedakan dalam dua hal:¹¹¹

- a. *Staatsnoodrecht* yang konstitusional atau disebut juga *staatsnoodrecht* yang objektif. Dalam hal ini kemungkinan timbulnya bahaya yang mengancam negara, telah dapat dibayangkan terlebih dulu, sehingga telah disediakan peraturan-peraturan yang dapat diperlakukan jika benar-benar timbul keadaan bahaya. Misalnya, Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya, yang telah memperoleh perubahan dengan Undang-Undang Nomor 52 Prp Tahun 1960. Undang-undang tersebut menurut sistem UUD 1945, telah dibuat berdasarkan Pasal 12 UUD 1945.¹¹²
- b. *Staatsnoodrecht* yang ekstra konstitusional atau disebut juga *staatsnoodrecht* yang subjektif. Dalam hal ini keadaan bahaya yang timbul belum dapat dibayangkan kemungkinannya sebelumnya. Sehingga dalam menghadapinya tidak mungkin diperlakukan tindakan-tindakan berdasar pada peraturan-peraturan yang telah dipersiapkan sebelumnya, sebab itu dikatakan ekstra konstitusional. Tindakan penguasa adalah semata-mata tergantung pada penguasanya sendiri, sebab itu disebut subjektif.

¹¹⁰Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, *op.cit.*

¹¹¹Juniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981, hal. 115.

¹¹² Dikatakan konstitusional sebab tindakan penguasa didasarkan pada peraturan yang telah dipersiapkan tersebut jika negara dalam keadaan bahaya. Disebut objektif sebab syarat-syarat dan akibat-akibatnya dari tindakan penguasa, adalah didasarkan pada ukuran-ukuran sebagaimana telah diatur dalam undang-undang yang telah dipersiapkan tersebut.

Walaupun sifat tindakan penguasa adalah subjektif, tetapi harus pula didasarkan pada pertimbangan objektif di luar peraturan.¹¹³

Penyebutan undang-undang seperti di atas, seringkali nampak adanya huruf yang dicantumkan di belakang nomor undang-undang yang bersangkutan, seperti misalnya Undang-Undang Nomor 52 Prp Tahun 1960. Tanda huruf "Prp" di belakang Nomor 52 tersebut menunjukkan arti bahwa Undang-Undang Nomor 52 Prp Tahun 1960 tersebut adalah berasal dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 52 Tahun 1960, yang setelah disahkan menjadi Undang-undang disebut Undang-Undang Nomor 52 Prp Tahun 1960. Demikian pula tanda huruf "Prps" dan "Pnps" yang sering diketemukan tercantum di belakang nomor suatu undang-undang, berarti bahwa undang-undang yang bersangkutan masing-masing adalah bekas "peraturan presiden" dan bekas "penetapan presiden", yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969 sebagai pelaksanaan dari Ketetapan MPRS No. XIX/MPRS/1966 tentang peninjauan kembali produk-produk legislatif negara di luar produk MPRS yang tidak sesuai dengan UUD 1945, kemudian disahkan menjadi undang-undang.

2. Hukum Tata Negara Darurat¹¹⁴

Menurut sejarahnya, Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia sejak zaman Hindia Belanda dibedakan dalam tingkatan darurat dan darurat perang. Perbedaan demikian tercermin dalam pengaturan oleh *Regeling op de Staat van Oorlog en van Beleg* (Regeling SOB) Hindia Belanda lama¹¹⁵ yang membedakan antara pengaturan dalam Bab II Pasal 5 sampai dengan Pasal 33 dari pengaturan yang terdapat dalam Bab III Pasal 34 sampai dengan Pasal 37.

¹¹³Antara lain bahwa tindakan tersebut harus benar-benar dapat dimaklumi adalah demi kepentingan menyelamatkan negara/bangsa dari ancaman bahaya, di samping tindakan yang dilakukan penguasa yang bersangkutan harus pula seimbang dengan sifat bahayanya. Tindakan penguasa dalam hal ini tidak berlandaskan pada hukum positif, melainkan pada asas hukum alam yakni *salus populi supreme lex* (kepentingan rakyat adalah merupakan hukum yang tertinggi). Sebagai contohnya adalah Dekrit 5 Juli 1959.

¹¹⁴Oleh para sarjana, Hukum Tata Negara Darurat dalam arti "*nood-staatsrecht*" itu kadang-kadang dibedakan dari pengertian Hukum Tata Negara Darurat dalam arti "*staatsnoodrecht*".

¹¹⁵Lihat Staatsblad 1939 Nomor 582.

Pasal 5-Pasal 33 mengatur mengenai negara dalam keadaan perang dengan segala syarat dan akibat-akibatnya, sedangkan Pasal 34-Pasal 37 mengatur mengenai kedudukan hukum tata negara darurat dalam tingkat keadaan darurat dalam arti "*Staat van Beleg*" dengan kedudukan beserta akibat-akibatnya.¹¹⁶

Menurut Herman Sihombing, Hukum Tata Negara Darurat (HTN Darurat) itu merupakan Hukum Tata Negara dalam keadaan bahaya atau darurat, yaitu sebagai rangkaian pranata dan wewenang negara secara luar biasa dan istimewa, untuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dapat menghapuskan keadaan darurat atau bahaya yang mengancam, ke dalam kehidupan biasa menurut perundang-undangan dan hukum yang umum dan biasa.¹¹⁷ Istilah Hukum Tata Negara Darurat (HTN Darurat) itu dipakai sebagai terjemahan perkataan "*staatsnoodrecht*" yang membahas mengenai, hukum negara darurat atau negara dalam keadaan bahaya (*nood*) itu.

Oleh sebab itu, harus dibedakan antara "*staatsnoodrecht*" dan "*noodstaatsrecht*". Perkataan "*nood*" dalam "*staatsnoodrecht*" menunjuk kepada keadaan darurat negara, sedangkan "*nood*" dalam "*staatsrecht*" menunjuk kepada pengertian keadaan hukumnya yang bersifat darurat.¹¹⁸ Dengan demikian, pengertian hukum yang dimaksud dalam "*staatsnoodrecht*" lebih luas daripada "*noodstaatsrecht*" yang hanya menyangkut hukum tata negara saja.¹¹⁹ Kedua istilah ini, misalnya, digunakan oleh W.F. Prins¹²⁰ yang membedakan antara "*subjectieve staatsnoodrecht*" yang tidak tertulis, "*objectieve staatsnoodrecht*" yang tertulis, dan "*noodstaatsrecht*" yang menunjuk kepada pengertian hukum tata negara yang bersifat tertulis. Ketiga istilah itu diusulkan oleh Kabul Arifin dkk diterjemahkan ke dalam bahasa

¹¹⁶Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 1996), hal. 26.

¹¹⁷*Ibid.*, hal. 1.

¹¹⁸Di samping itu, pokok soal dalam "*noodstaatsrecht*" adalah "*staatsrecht*", sedangkan dalam "*staatsnoodrecht*" adalah "*staatsnood*". Artinya, yang dipersoalkan dalam istilah "*noodstaatsrecht*" itu adalah "hukum tata negaranya yang berada dalam keadaan darurat", sedangkan dalam istilah "*staatsnoodrecht*" negaranya yang berada dalam keadaan darurat sehingga hukum yang berlaku adalah hukum yang memang dimaksudkan untuk berlaku dalam keadaan darurat.

¹¹⁹Kabul Arifin dkk, *op.cit.*, hal. 28-29.

¹²⁰W.F. Prins, *Buitengewone Regellingsbevoegdheden in het Indische Staatsrecht*, (Ind.Tijdschrift van het Recht, 1941), hal. 353-391.

Indonesia dengan menggunakan istilah yang lebih mudah dimengerti. Istilah "*staatsnoodrecht* dalam arti subjektif dan tidak tertulis yang lazim disebut dengan istilah "*staatsnoodrecht* saja, diusulkan diterjemahkan menjadi "*hak darurat negara*" atau "*hukum tata negara darurat subjektif*. Sementara itu, "*noodstaatsrecht* dalam arti objektif dan tertulis, diterjemahkan menjadi "*hukum darurat (tata) negara*", sedangkan istilah "*noodstaatsrecht* yang tertulis diterjemahkan menjadi "*hukum tata negara darurat*". Istilah "*hukum tata negara darurat*" dan "*hukum (tata) negara darurat*" pada pokoknya menyangkut materi yang sama sehingga keduanya dapat sama-sama disebut dengan istilah "*Hukum Tata Negara Darurat*".¹²¹

Dengan demikian, istilah yang dipakai cukup dua saja, yaitu: (i) hukum tata negara darurat sebagai gabungan antara pengertian "*noodstaatsrecht* dan "*staatsnoodrecht* dalam arti objektif, dan (ii) hukum tata negara darurat subjektif sebagai pengganti atau terjemahan istilah "*staatsnoodrecht* dalam arti subjektif dan tidak tertulis. Namun, kedua istilah ini kadang-kadang dianggap sama saja oleh para ahli, misalnya oleh van Dulleman dalam bukunya "*Staatsnoodrecht en Democratie*",¹²² Istilah "*Noodstaatsrecht* dapat dikaitkan dengan pengertian "*objectieve staatsnoodrecht*. Hal yang dibicarakan di dalamnya adalah negara yang berada dalam keadaan darurat atau bahaya sehingga memerlukan tata hukum yang bersifat abnormal. Sementara itu, "*noodstaatsrecht* berkaitan dengan kondisi objektif hukum tata negara yang bersifat darurat atau berada dalam keadaan bahaya.

Selain itu, dari segi peristilahan, perkataan darurat itu sendiri sebenarnya berasal dari bahasa Arab, "*dharuri*", yang biasa diartikan sebagai keadaan yang tidak biasa atau tidak normal. Dalam bahasa Inggris, pengertian demikian diistilahkan dengan kata "*emergency*" atau "*nood*" dalam bahasa Belanda.¹²³

¹²¹ Arifin dkk, *op.cit.* hal. 30-31.

¹²² *Ibid.*, hal. 47.

¹²³ Oleh karena itu sama artinya dengan "*state of emergency*" dalam bahasa Inggris atau "*staatsnood*" dalam bahasa Belanda. Kadang-kadang oleh para sarjana, keadaan darurat ini biasa disebut juga dengan istilah keadaan pengecualian atau "*state of exception*" yang dipakai dalam pengertian yang sama dengan "*state of emergency*".

Dalam sistem di Amerika Serikat, hukum yang berlaku dalam hukum dalam keadaan darurat atau *"state of emergency"* itu biasa dikaitkan dengan pengertian *"martial law"*. Sering kali istilah *"martial law"* itu sendiri disalahartikan atau diartikan dengan cara yang bermacam-macam sehingga mengaburkan makna yang sebenarnya. Misalnya, istilah *"martial law"* hanya dikaitkan dengan pengertian dalam konteks hukum militer, yaitu *"the codes governing the armed forces at home and abroad, in war and in peace."*¹²⁴

Di Inggris sendiri pun di masa lalu istilah *"martial law"* cenderung diidentikkan dengan apa yang sekarang disebut sebagai hukum militer. Namun, dalam pengertian modern yang biasa dipraktikkan sekarang di kalangan negara-negara Anglo Amerika, istilah *'martial law'* itu biasa dikaitkan dengan pengertian hukum yang berlaku atau diberlakukan dalam keadaan darurat atau *"in a state of emergency yang kurang lebih mirip dengan hukum yang biasa diterapkan di negara-negara kontinental di dalam keadaan luar biasa atau "etat de siege".*¹²⁵

Dalam keadaan normal, berlaku hukum yang normal atau biasa yang bersifat tetap, sedangkan dalam keadaan tidak normal, berlaku hukum darurat yang bersifat sementara. Inilah yang biasa disebut sebagai doktrin *"constitutional dualism"* yang oleh John Ferejohn dan Pasquale Pasquino dirumuskan sebagai *"the notion that there should be provisions for two legal systems, one that operates in normal circumstances to protect rights and liberties, and another that is suited to dealing with emergency circumstances"*.¹²⁶

¹²⁴O. Hood Phillips, Paul Jackson, and Patricia Leopold, *Constitutional and Administrative Law*, 8th edition, (London: Sweet and Maxwell, 2001), hal. 397-398.

¹²⁵Istilah-istilah *"state of emergency"* (Inggris, Amerika Serikat), *"etat de siege"* (Francis), *"staatsnood"* (Belanda) dan lain-lain semua menunjuk kepada pengertian keadaan luar biasa atau keadaan di luar kebiasaan yang memberikan pembenaran bagi diterapkan atau berlakunya hukum yang juga luar biasa, di luar kebiasaan normal. Oleh karena itu, keadaan darurat yang berada di luar kebiasaan normal itu disebut juga sebagai *"state of exception"*, keadaan yang tidak normal. Dalam masing-masing keadaan itu, berlaku norma hukum yang berbeda.

¹²⁶John Ferejohn and Pasquale Pasquino, *The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers*, 2 *International Law Journal of Constitutional Law*, 2004, hal. 234. Lihat juga William Feldman, *Theories of Emergency Powers*, *Cornell International Law Journal*, 2005, hal. 1041.

Dalam doktrin dualisme konstitusional itu, dikembangkan pemahaman mengenai keharusan akan adanya ketentuan yang mengatur untuk dua sistem hukum yang berbeda.¹²⁷

Kebiasaan demikian ini terus dipertahankan oleh para sarjana mengingat sumber dari *'staatsnoodrecht'* dalam arti subjektif itu adalah hak-hak asasi manusia yang pada mulanya merupakan hukum tidak tertulis yang bersandar pada hukum asasi sebagai hukum objektif. Namun demikian, karena pengaruh perkembangan aliran positivisme dan ajaran tentang negara hukum formil, barulah setelah itu berkembang istilah *'staatsnoodrecht'* dalam arti objektif.

Berbeda dengan pengertian hukum tata negara subjektif atau *'staatsnoodrecht'* dalam arti subjektif yang merupakan hak negara untuk bertindak dalam keadaan darurat, maka yang dimaksud dengan *'staatsnoodrecht'* dalam arti objektif adalah hukum yang berlaku dalam masa negara berada dalam keadaan darurat itu. Sekarang ketentuan hukum yang masih berlaku dan mengatur mengenai keadaan bahaya atau keadaan darurat ini adalah ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹²⁸

Sebagai istilah, perkataan *'staatsnoodrecht'* dalam arti objektif ini merupakan antonim atau lawan perkataan dari *'staatsnoodrecht'* (dalam arti subjektif) yang biasa dipakai secara luas dalam ilmu hukum tata negara. Istilah *'staatsnoodrecht'* objektif inilah yang oleh M.I. Prins diusulkan agar diubah dengan istilah *'noodstaatsrecht'* karena yang diutamakan dalam *'staatsnoodrecht'* objektif adalah keadaan daruratnya.¹²⁹

¹²⁷Sistem yang pertama berlaku untuk keadaan normal guna melindungi hak-hak dan kebebasan sistem dan yang kedua berlaku untuk keadaan yang bersifat darurat. Hukum yang berlaku dalam keadaan darurat atau luar biasa itu disebut hukum tata negara darurat, "*emergencylaw*", "*martiallaw*", atau "*staatsnoodrecht*". Di dalamnya berlaku doktrin yang diistilahkan oleh Georg Jellineck dengan "*onrecht wordrecht*", sesuatu yang melanggar hukum menjadi berdasar atas hukum, sesuatu yang bukan hukum menjadi hukum. Sebaliknya, hukum yang bersifat tidak normal hanya berlaku dalam keadaan yang tidak normal pula, "*abnormale recht voor abnormale tijd*."

¹²⁸Lihat Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 139).

¹²⁹Oleh karena itu, istilah *'noodstaatsrecht'* menurutnya lebih tepat untuk menggambarkan pengertian yang terkandung dalam perkataan *'staatsnoodrecht'* dalam arti objektif itu. Keadaan bahaya atau *'nood'* dapat terjadi di mana saja, termasuk dapat terjadi hanya di suatu daerah tertentu saja. Jika keadaan bahaya itu timbul, meskipun

Dengan perkataan lain, istilah '*noodstaatsrecht* atau '*staatsnoodrecht* dalam arti objektif merupakan hukum tata negara yang berlaku atau baru berlaku pada waktu negara berada dalam keadaan darurat, keadaan bahaya, atau dalam keadaan genting. Dalam perkataan '*noodstaatsrecht* itu, subjek utamanya adalah '*staatsrecht* atau hukum tata negara, sedangkan dalam perkataan '*staatsnoodrecht* (subjektif) subjek utamanya adalah "*staatsnood*", keadaan darurat negara atau keadaan bahaya yang memberikan hak kepada negara untuk bertindak dalam mengatasinya. Hukum darurat negara itu dapat berupa hukum tata negara, hukum administrasi negara, hukum pidana, ataupun lapangan hukum perdata. Sementara itu, dalam istilah '*noodstaatsrecht* yang dibicarakan hanya hukum tata negara saja, yaitu hukum tata negara yang baru berlaku ketika negara berada dalam keadaan darurat.¹³⁰

Dengan demikian, antara '*staatsnoodrecht* dalam arti objektif menurut istilah M.I. Prins dan '*noodstaatsrecht* menurut istilah WE Prins, sama sekali tidak terdapat perbedaan yang substantif. Untuk mengetahui persamaan dan perbedaan pengertian di antara para sarjana mengenai istilah-istilah yang digunakan tersebut di atas, kita dapat membuat skema perbandingan antara pandangan tiga sarjana, yaitu M.I. Prins, van der Pot, dan WE Prins.¹³¹

Menurut Kabul Arifin, istilah '*staatsnoodrecht* dalam arti subjektif yang tidak tertulis atau yang biasa disebut '*staatsnoodrecht* saja, sebaiknya diterjemahkan ke bahasa Indonesia dengan istilah '*hak darurat negara*' atau '*hukum tata negara darurat subjektif*. Istilah '*staatsnoodrecht* dalam arti objektif yang tertulis sebagai lawan kata '*Staatsnoodrecht subjektif*, sebaiknya diterjemahkan menjadi '*hukum darurat (tata) negara*'. Sementara itu, istilah '*hukum tata negara darurat*' dipakai sebagai terjemahan atas istilah '*noodstaatsrecht* yang bersifat tertulis. Dengan perkataan lain, terdapat persamaan antara pengertian '*staatsnoodrecht* dalam arti objektif dan pengertian '*noodstaatsrecht* yang bersifat tertulis, yaitu sama-sama dapat

hanya di daerah tertentu saja, hal itu sudah cukup memberikan alasan bagi negara untuk menjalankan hak subjektifnya untuk memberlakukan keadaan darurat atau '*staatsnoodrecht* dalam arti subjektif.

¹³⁰W.F. Prins, "Noodstaatsrecht", *Majalah Rechtsgeleerd Magazijn*, Themis, 1956, lihat Kabul Arifin, *op.cit.*, hal. 29.

¹³¹Kabul Arifin dkk., *op.cit.*, hal. 30.

diterjemahkan dengan perkataan '*hukum darurat tata negara*' atau dapat kita sebut saja dengan '*hukum tata negara darurat*'. Dengan demikian, seperti diusulkan oleh Kabul Arifin, dunia akademis cukup menggunakan dua istilah yang dapat dengan mudah dibedakan satu sama lain, yaitu: (i) hukum tata negara darurat subjektif sebagai terjemahan dari istilah '*staatsnoodrecht* dalam arti subjektif; dan (ii) "*hukum tata negara darurat*" saja sebagai terjemahan dari perkataan '*noodstaatsrecht* dan '*staatsnoodrecht* dalam arti objektif.

C. Keberlakuan Peraturan Perundang-undangan

1. Daya Laku (Validitas)

Suatu norma itu berlaku karena ia mempunyai "daya laku" (validitas) atau karena ia mempunyai keabsahan (*validity/geltung*). Daya laku (*validity*) ini ada apabila norma itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi atau lembaga yang berwenang membentuknya, misalnya, suatu peraturan pemerintah adalah sah apabila dibentuk oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang dan berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, atau suatu Keputusan Presiden yang dibentuk oleh Presiden berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.¹³²

Secara umum dapat dikemukakan adanya 4 (empat) kemungkinan faktor yang menyebabkan norma hukum¹³³ dalam undang-undang atau peraturan perundang-undangan dikatakan berlaku.¹³⁴

2. Keberlakuan Filosofis

Suatu norma hukum dikatakan berlaku secara filosofis apabila norma hukum itu memang bersesuaian dengan nilai-nilai filosofis yang dianut oleh suatu negara. Seperti dalam pandangan Hans Kelsen mengenai "*grund-norm*" atau dalam pandangan Hans Nawiasky tentang "*staatsfundamentalnorn*", pada

¹³²Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hal. 39.

¹³³Norma-norma hukum dimaksud dapat dianggap berlaku karena pertimbangan yang bersifat filosofis, karena pertimbangan yuridis, pertimbangan sosiologis, pertimbangan politis, ataupun dianggap berlaku karena pertimbangan yang semata-mata bersifat administratif. Untuk undang-undang yang dikatakan baik, sudah seharusnya kelima syarat tersebut di atas haruslah dipenuhi sekaligus, yaitu berlaku, baik secara filosofis, politis, yuridis, sosiologis, maupun secara administratif.

¹³⁴Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, *op.cit.*, hal 241.

setiap negara selalu ditentukan adanya nilai-nilai dasar atau nilai-nilai filosofis tertinggi yang diyakini sebagai sumber dari segala sumber nilai luhur dalam kehidupan kenegaraan yang bersangkutan.¹³⁵

Untuk hal ini, nilai-nilai filosofis negara Republik Indonesia terkandung dalam Pancasila sebagai "*staatsfundamentalnorm*". Di dalam rumusan kelima sila Pancasila terkandung nilai-nilai religiusitas Ketuhanan Yang Maha Esa, humanitas kemanusiaan yang adil dan beradab, nasionalitas kebangsaan dalam ikatan kebineka-tunggal-ikaan, *soverenitas* kerakyatan, dan sosialitas keadilan bagi segenap rakyat Indonesia.¹³⁶

3. Keberlakuan Juridis

Keberlakuan *juridis* adalah keberlakuan suatu norma hukum dengan daya ikatnya untuk umum sebagai suatu dogma yang dilihat dari pertimbangan yang bersifat teknis *juridis*. Secara *juridis*, suatu norma hukum itu dikatakan berlaku apabila norma hukum itu sendiri memang (i) ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum yang lebih superior atau yang lebih tinggi seperti dalam pandangan Hans Kelsen dengan teorinya "*Stufenbau Theorie des Recht*"¹³⁷, (ii) ditetapkan mengikat atau berlaku karena menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya seperti dalam pandangan J.H.A. Logemann¹³⁸, (iii) ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku seperti dalam pandangan W. Zevenbergen¹³⁹, dan (iv) ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang memang berwenang untuk itu. Jika ketiga kriteria tersebut telah terpenuhi sebagaimana

¹³⁵Bandingkan dengan Jimly Asshiddiqie dan Muchamad AH Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).

¹³⁶Tidak satupun dari kelima nilai-nilai filosofis tersebut yang boleh diabaikan atau malah ditentang oleh norma hukum yang terdapat dalam berbagai kemungkinan bentuk peraturan perundang-undangan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

¹³⁷Lihat "*Stufenbau Theorie*" yang dikembangkan oleh Hans Kelsen. Kelsen, *op.cit.*

¹³⁸J.H.A. Logemann (1954) dalam Purnadi Purbacaraka, *op.cit.*, hal.116.

¹³⁹Lihat pandangan W. Zevenbergen mengenai soal ini dalam bukunya yang terbit pada tahun 1925, dalam *Ibid.* hal. 114-115.

mestinya, maka norma hukum yang bersangkutan dapat dikatakan memang berlaku secara juridis.

4. Keberlakuan Politis

Suatu norma hukum dikatakan berlaku secara politis apabila pemberlakuannya itu memang didukung oleh faktor-faktor kekuatan politik yang nyata (*riële machtsfactoreri*). Meskipun norma yang bersangkutan didukung oleh masyarakat lapisan akar rumput, sejalan pula dengan cita-cita filosofis negara, dan memiliki landasan juridis yang sangat kuat, tetapi tanpa dukungan kekuatan politik yang mencukupi di parlemen, norma hukum yang bersangkutan tidak mungkin mendapatkan dukungan politik untuk diberlakukan sebagai hukum.¹⁴⁰

5. Keberlakuan Sosiologis

Pandangan sosiologis mengenai keberlakuan ini cenderung lebih mengutamakan pendekatan yang empiris dengan mengutamakan beberapa pilihan kriteria, yaitu (i) kriteria pengakuan (*recognition theory*), (ii) kriteria penerimaan (*reception theory*), atau (iii) kriteria faktisitas hukum. Kriteria pertama (*principle of recognition*) menyangkut sejauh mana subjek hukum yang diatur memang mengakui keberadaan dan daya ikat serta kewajibannya untuk menundukkan diri terhadap norma hukum yang bersangkutan. Jika subjek hukum yang bersangkutan tidak merasa terikat, maka secara sosiologis norma hukum yang bersangkutan tidak dapat dikatakan berlaku baginya.

Kriteria penerimaan sebagai kriteria kedua (*principle of reception*) pada pokoknya berkenaan dengan kesadaran masyarakat yang bersangkutan untuk menerima daya atur, daya ikat, dan daya paksa norma hukum tersebut baginya. Inilah yang dijadikan dasar Christian Snouck Hurgronje menyatakan bahwa di Hindia Belanda dahulu yang berlaku adalah hukum adat, bukan hukum Islam. Menurutnya, walaupun hukum Islam itu secara sosiologis dapat dikatakan

¹⁴⁰Dengan perkataan lain, keberlakuan politik ini berkaitan dengan teori kekuasaan (*power theory*) yang pada gilirannya memberikan legitimasi pada keberlakuan suatu norma hukum semata-mata dari sudut pandang kekuasaan. Apabila suatu norma hukum telah mendapatkan dukungan kekuasaan, apapun wujudnya dan bagaimanapun proses pengambilan keputusan politik tersebut dicapainya sudah cukup untuk menjadi dasar legitimasi bagi keberlakuan norma hukum yang bersangkutan dari segi politik.

berlaku, maka hal itu semata-mata disebabkan oleh kenyataan bahwa masyarakat hukum adat sudah meresepsikannya ke dalam tradisi hukum adat masyarakat setempat.¹⁴¹

Sedangkan kriteria ketiga menekankan pada kenyataan faktual (*faktisitas hukum*), yaitu sejauhmana norma hukum itu sendiri memang sungguh-sungguh berlaku efektif dalam kehidupan nyata masyarakat. Meskipun suatu norma hukum secara juridis formal memang berlaku, diakui (*recognized*), dan diterima (*received*) oleh masyarakat sebagai sesuatu yang memang ada (*exist*) dan berlaku (*valid*), tetapi dalam kenyataan praktiknya sama sekali tidak efektif, berarti dalam faktanya norma hukum itu tidak berlaku. Oleh karena itu, suatu norma hukum baru dapat dikatakan berlaku secara sosiologis apabila norma hukum dimaksud memang berlaku menurut salah satu kriteria tersebut.

Suatu norma hukum dikatakan berlaku secara filosofis apabila norma hukum itu memang bersesuaian dengan nilai-nilai filosofis yang dianut oleh suatu negara. Seperti dalam pandangan Hans Kelsen mengenai "*grundnorm*" atau dalam pandangan Hans Nawiasky tentang "*staatsfundamentalnorn*", pada setiap negara selalu ditentukan adanya nilai-nilai dasar atau nilai-nilai filosofis tertinggi yang diyakini sebagai sumber dari segala sumber nilai luhur dalam kehidupan kenegaraan yang bersangkutan.¹⁴²

Norma dasar atau *Grundnorm* hanya mempunyai fungsi epistemologis. Secara etimologi, epistemologi merupakan kata gabungan yang diangkat dari dua kata dalam bahasa Yunani, yaitu episteme dan logos. Episteme artinya pengetahuan, sedangkan logos lazim dipakai untuk menunjukkan adanya pengetahuan sistematis. Dengan demikian epistemologi dapat diartikan sebagai pengetahuan sistematis mengenai pengetahuan. *Webster Third New International Dictionary* mengartikan epistemologi sebagai "*The Study of method and ground of knowledge, especially with reference to its limits and*

¹⁴¹Pendapat Christian Snouck Hurgronje ini banyak ditentang oleh para sarjana hukum Indonesia, terutama oleh Prof. Dr. Mr. Hazairin beserta murid-muridnya, seperti Sayuti Thalib, Mohammad Daud Ali, dan sebagainya. Bahkan, sarjana Belanda sendiri seperti C. van den Berg mempunyai pendapat yang sama sekali berbeda dengan Snouck Hurgronje mengenai soal ini yang dikenal dengan istilah teori "*receptie in complexu*". Sedangkan Hazairin dan Sayuti Thalib mengembangkan teori yang dikenal dengan "*receptie a contrario*". Lihat Hazairin, *op. cit.*

¹⁴²Bandingkan dengan Jimly Asshiddiqie dan Muchamad Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).

validity". Paul Edwards, dalam *The Encyclopedia of Philosophy*, menjelaskan bahwa epistemologi adalah "*the theory of knowledge.*"

Epistemologi merupakan "*the branch of philosophy which concerned with the nature and scope of knowledge, its presuppositions and basis, and the general reliability of claims to knowledge.*" Jadi epistemologi adalah pengetahuan sistematis mengenai pengetahuan. Ia merupakan salah satu cabang filsafat yang membahas tentang terjadinya pengetahuan, sumber pengetahuan, asal mula pengetahuan, metode atau cara memperoleh pengetahuan, validitas dan kebenaran pengetahuan.¹⁴³ Epistemologi yaitu cabang filsafat yang membicarakan tentang asal mula, susunan, metode-metode, dan sahnya pengetahuan.¹⁴⁴

Hans Kelsen menyatakan bahwa norma dasar sebagai landasan validitas. Suatu norma yang validitasnya tidak dapat diturunkan dari suatu norma yang lebih tinggi disebut norma dasar (*basic norm*). Validitas semua norma dapat dilacak pada satu atau beberapa norma dasar yang membentuk suatu sistem norma atau aturan. Norma dasar ini membentuk, sebagai sumber bersama, suatu ikatan antara semua norma-norma yang berbeda yang menjadi isi dari aturan.¹⁴⁵

Bahwa suatu norma adalah milik suatu sistem norma tertentu dapat diuji hanya dengan meyakinkan bahwa norma tersebut menderivasikan validitasnya dari norma dasar membentuk tata hukum. Jadi alasan validitas suatu norma adalah suatu preposisi bahwa terdapat suatu norma akhir yang valid, yaitu norma dasar. Uraian alasan validitas norma ini bukan sesuatu penjelasan yang tiada akhir, tetapi berakhir pada suatu norma tertinggi yang menjadi alasan akhir validitas di dalam sistem normatif.¹⁴⁶

¹⁴³Asta Qauliyah, Epistemologi, Sejarah, Pengertian, dan Ruang Lingkup, <http://astaqauliyah.com/2007/05/24/epistemologi-pengertian-sejarah-dan-ruang-lingkup/>, diunduh 12 Februari 2009.

¹⁴⁴H. Muchsin, *Ihtisar Materi Pokok Filsafat Hukum*, (Depok: STIH IBLAM, 2004), hal.9.

¹⁴⁵Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hal. 94. Dalam Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, translated by: anders wedberg, (newyork: Russel & Russel, 1961), hal. 110-111.

¹⁴⁶*Ibid.*

Ajaran *stufentheorie* yang dikemukakan oleh Hans Kelsen berpendapat bahwa suatu sistem hukum adalah suatu hierarkis dari hukum di mana suatu ketentuan hukum tertentu bersumber pada ketentuan hukum lainnya yang lebih tinggi. Sebagai ketentuan yang lebih tinggi adalah *grundnorm* atau norma dasar yang bersifat hipotesis. Ketentuan yang lebih rendah adalah lebih konkret daripada ketentuan yang lebih tinggi.¹⁴⁷

Menurut tipe norma dasarnya, dapat dibedakan dua prinsip atau sistem normatif yaitu sistem statis dan sistem dinamis. Suatu norma adalah norma tipe statis karena ditentukan norma dasar baik validitasnya maupun materinya. Validitas norma dan kualitas norma ini karena dapat diderivasikan atau dideduksikan secara logis langsung dari norma dasar tertentu. Bentuk umum dari norma yang valid berdasarkan nilai substansinya, adalah norma moral. Norma dasar dari moralitas memiliki karakter substansi yang statis. Tipe kedua yaitu sistem norma yang dinamis terdapat pada suatu sistem dimana validitas suatu norma tidak dapat digantungkan pada isi dari norma itu sendiri, tetapi valid karena dibuat dengan cara tertentu. Karakter dinamis ini menjadi karakter dari norma hukum dimana norma dasar dari suatu sistem hukum adalah aturan dasar yang mengatur pembuatan norma-norma dalam sistem tersebut.¹⁴⁸ Penurunan norma-norma suatu tata hukum dari norma dasarnya dilakukan dengan membuktikan bahwa norma-norma khusus telah dibuat menurut norma dasarnya. Terhadap pertanyaan mengapa suatu tindakan paksaan tertentu seperti fakta bahwa seseorang mencabut kebebasan orang lain dengan jalan memenjarakannya disebut suatu tindakan hukum, jawabannya adalah: karena tindakan tersebut ditetapkan oleh suatu norma khusus, yakni putusan pengadilan. Terhadap pertanyaan mengapa norma khusus ini valid sebagai bagian dari suatu tata hukum tertentu, jawabannya adalah karena norma khusus ini telah dibuat menurut suatu undang-undang pidana. Undang-undang pidana ini telah ditetapkan oleh organ yang kompeten menurut cara

¹⁴⁷Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), hal. 61.

¹⁴⁸Hans Kelsen, *Pure Theory Of Law*, translation from the second (revised and enlarged) German Edition, translated by: Max Knight, (Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1967), hal. 195-196. Dalam Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hal. 95.

yang ditentukan oleh konstitusi tersebut. Mengapa konstitusi itu valid? Secara kebetulan kita mengetahui bahwa konstitusi itu lahir lebih dahulu. Pada akhirnya kita sampai kepada suatu konstitusi yang secara historis pertama kali ada dan telah ditetapkan oleh seseorang individu pemegang kekuasaan atau oleh suatu majelis.

Jika bertanya mengapa konstitusi itu valid, mungkin dapat menunjuk pada konstitusi lama. Akhirnya mencapai beberapa konstitusi hingga konstitusi pertama yang ditetapkan oleh individu atau semacam majelis. Validitas konstitusi pertama adalah presuposisi terakhir, postulat yang final, di mana validitas semua norma dalam tata aturan hukum bergantung. Dokumen yang merupakan wujud konstitusi pertama adalah konstitusi sesungguhnya, suatu norma mengikat, hanya dalam kondisi dipresuposisikan sebagai valid¹⁴⁹. Presuposisi inilah yang disebut dengan istilah *trancendental-logical pressuposition*.¹⁵⁰

Semua norma hukum adalah milik satu tata aturan hukum yang sama karena validitasnya dapat dilacak kembali, secara langsung atau tidak kepada konstitusi pertama. Bahwa konstitusi pertama adalah norma hukum yang mengikat adalah sesuatu yang dipreposisi dan formulasi preposisi tersebut adalah norma dasar dari tata aturan hukum ini.¹⁵¹

Hans Kelsen membahas validitas norma-norma hukum dengan menggambarannya sebagai suatu rantai validitas yang berujung pada konstitusi negara. Jika bertanya mengapa konstitusi itu valid, mungkin dapat menunjuk pada konstitusi lama. Akhirnya mencapai beberapa konstitusi hingga konstitusi pertama yang ditetapkan oleh individu atau semacam majelis. Validitas konstitusi pertama adalah presuposisi terakhir, postulat yang final, di mana validitas semua norma dalam tata aturan hukum bergantung. Dokumen yang merupakan wujud konstitusi pertama adalah konstitusi

¹⁴⁹Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, translated by: Anders Wedberg, (New York: Russell & Russell, 1961), hal. 115.

¹⁵⁰Hans Kelsen, *Pure Theory Of Law*, Translation from the Second (Revised and Enlarged) German Edition, Translated by: Max Knight, (Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1967), hal. 201 – 205.

¹⁵¹*Ibid.*, hal. 99.

sesungguhnya, suatu norma mengikat, hanya dalam kondisi dipresuposisikan sebagai valid¹⁵². Presuposisi inilah yang disebut dengan istilah *trancendental-logical pressuposition*.¹⁵³

Semua norma hukum adalah milik satu tata aturan hukum yang sama karena validitasnya dapat dilacak kembali, secara langsung atau tidak, kepada konstitusi pertama. Bahwa konstitusi pertama adalah norma hukum yang mengikat adalah sesuatu yang dipreposisi, dan formulasi preposisi tersebut adalah norma dasar dari tata aturan hukum ini.¹⁵⁴ Kalimat terakhir jelas menunjukkan adanya dua hal, yaitu norma dasar adalah presuposisi atas validitas konstitusi pertama. Norma dasar tidak dibuat dalam prosedur hukum oleh organ pemhuat hukum. Norma ini valid tidak karena dibuat dengan cara tindakan hukum, tetapi valid karena dipresuposisikan valid, dan dipresuposisikan valid karena tanpa presuposisi ini tidak ada tindakan manusia dapat ditafsirkan sebagai hukum, khususnya norma pembuat hukum.¹⁵⁵

Dalam pelaksanaannya berlakunya suatu norma karena adanya daya laku (*validity*), dihadapkan pula pada daya guna (*efficacy*) dari norma tersebut. Dalam hal ini dapat dilihat apakah suatu norma yang ada dan berdaya berlaku itu berdaya guna secara efektif atau tidak, atau dengan lain perkataan apakah norma itu ditaati atau tidak. Dalam hal ini dapat pula terjadi bahwa, suatu ketentuan dalam sebuah peraturan perundang-undangan tidak herdayaguna lagi walaupun peraturan tersebut masih herdayalaku (karena belum dicabut). Hal ini dapat terjadi apabila dalam suatu peraturan perundang-undangan merumuskan ketentuan yang bertujuan untuk menggantikan rumusan dalam peraturan perundang-undangan yang lain, tetapi tidak dengan melakukan pencabutan terhadap ketentuan yang diubah tersebut.¹⁵⁶

¹⁵²Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, translated by: Anders Wedberg, (New York: Russell & Russell, 1961), hal. 115.

¹⁵³Hans Kelsen, *Pure Theory Of Law*, Translation from the Second (Revised and Enlarged) German Edition, Translated by: Max Knight, (Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1967), hal. 201 – 205.

¹⁵⁴Kelsen, *General Theory*, *op. cit.*, hal 115.

¹⁵⁵Kelsen, *General Theory*, *op. cit.*, hal 116. Kelsen, *Pure Theory of Law*, *op. cit.*, hal. 195.

¹⁵⁶Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan materi*, *op.cit.*, hal. 39.

D. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan

1. Konstitusi sebagai Hukum Dasar

Selain Undang-undang Dasar masih terdapat pula bentuk-bentuk peraturan perundangan lainnya, baik yang dikeluarkan oleh alat-alat perlengkapan negara tingkat pusat, maupun yang dikeluarkan oleh alat-alat perlengkapan negara tingkat daerah. Peraturan perundangan tersebut tersusun secara hierarkhis dengan puncaknya Undang-undang Dasar.¹⁵⁷

Apabila kita bertumpu pada Undang Undang Dasar 1945, maka Undang-undang Dasar merupakan bentuk peraturan perundangan yang tertinggi yang memuat aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan pokok tentang sistem ketatanegaraan suatu negara, yang sifatnya tertulis. Pengertian ini berbeda dengan pengertian Konstitusi, sebab Konstitusi memuat aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan pokok tentang sistem ketatanegaraan suatu negara, yang sifatnya tertulis maupun tidak tertulis. Jadi menurut pengertian tersebut Undang-undang Dasar merupakan bagian yang sifatnya tertulis daripada Konstitusi. Hal ini akan menjadi jelas apabila dipelajari Penjelasan Umum Undang Undang Dasar 1945.¹⁵⁸

Tetapi sementara itu istilah Undang-undang Dasar dan Konstitusi dapat pula mempunyai pengertian sama. Ini misalnya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia di bawah kekuasaan Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949. Pada waktu Negara Indonesia berbentuk Federasi untuk menyebut Undang-undang Dasarnya dipergunakan istilah Konstitusi.¹⁵⁹

Sistem ketatanegaraan Indonesia sampai saat ini secara formal pernah mengalami empat kali pergantian Undang-undang Dasar. Hal ini

¹⁵⁷Soehino, *Hukum Tata Negara Teknik Perundang-undangan*, Yogyakarta: Liberty, 1990, hal. 1.

¹⁵⁸Dalam Penjelasan umum⁷ ini antara lain dinyatakan bahwa: Undang-undang Dasar suatu Negara ialah hanya sebagian dari hukum dasar Negara itu. Undang-undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedang di sampingnya Undang-undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan Negara, meskipun tidak tertulis.

¹⁵⁹Hal ini terlepas dari pendapat bahwa penyebutan itu merupakan suatu kelaziman yaitu bahwa Undang-undang Dasar pada Negara Federasi lazim disebut Konstitusi.

mengakibatkan terjadinya perbedaan bentuk-bentuk peraturan perundangan yang dapat dikeluarkan pada masa berlakunya masing-masing Undang-undang Dasar tersebut. Sehingga bentuk-bentuk peraturan perundangan Negara Indonesia sejak berdirinya pada tanggal 17 Agustus 1945 sampai saat ini dapat dikemukakan sebagai berikut. ¹⁶⁰Undang Undang Dasar 1945, sebagai Undang-undang Dasar Nasional berlaku sampai tanggal 27 Desember 1949 (kurun waktu pertama), sebab pada tanggal 27 Desember 1949 itu mulai berlaku Undang-undang Dasar yang baru yaitu Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat 1949. Menurut Konstitusi ini bentuk-bentuk peraturan perundangan yang dapat dikeluarkan adalah Undang-undang Federal, Undang-undang Darurat, dan Peraturan Pemerintah. ¹⁶¹

Berlakunya Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat ini tidak lama, hanya sampai tanggal 17 Agustus 1950. Sebab dengan Undang-Undang Federal Nomor 7 Tahun 1950 Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat 1949 dirubah menjadi Undang Undang Dasar Sementara Republik Indonesia 1950. Dalam Undang Undang Dasar Sementara 1950 ini bentuk-bentuk peraturan perundangan yang dapat dikeluarkan yang terdapat penyebutannya adalah Undang-undang, Undang-undang Darurat, dan Peraturan Pemerintah.

Undang-undang Dasar Sementara 1950 tersebut berlaku sampai dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ¹⁶² sebab dalam diktum Dekrit Presiden ini antara lain ditetapkan bahwa *Undang-undang Dasar 1945 berlaku lagi bagi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah*

¹⁶⁰Satu hari setelah berdirinya Negara Indonesia, yaitu pada tanggal 18 Agustus 1945, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia dengan mempergunakan Rancangan Undang-undang Dasar yang telah dipersiapkan oleh Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia dalam sidangnya telah menetapkan Undang-undang Dasar bagi Negara Indonesia. Undang-undang Dasar ini kemudian dikenal sebagai Undang Undang Dasar 1945. Adapun bentuk-bentuk peraturan perundangan yang terdapat penyebutannya dalam Undang Undang Dasar 1945 ini adalah Undang-undang, Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang, dan Peraturan Pemerintah.

¹⁶¹Negara Republik Indonesia Proklamasi. Negara Bagian tetap ini tetap menggunakan Undang Undang Dasar 1945 sebagai Undang-undang Dasarnya. Maka di Negara Bagian ini peraturan perundangan yang dapat dikeluarkan adalah Undang-undang. Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang, dan Peraturan Pemerintah.

¹⁶²Bentuknya adalah Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 150 tahun 1959, Lembaran Negara Republik Indonesia No. 75 tahun 1959, Dekrit Presiden Republik Indonesia/Panglima Tertinggi Angkatan Perang tentang Kembali Kepada Undang-undang Dasar 1945.

*Indonesia, terhitung mulai hari tanggal penetapan Dekrit ini, dan tidak bertakunya lagi Undang-undang Dasar Sementara.*¹⁶³

2. Peraturan Perundang-undangan di Bawah UUD 1945

Dengan berlakunya lagi Undang Undang Dasar 1945, sejak tanggal 5 Juli 1959, maka kembali pula bahwa bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang dapat dikeluarkan yang terdapat penyebutannya dalam Undang-undang Dasar adalah Undang-undang, Peraturan Republik Indonesia Serikat terdiri atas Daerah-daerah Bagian. Daerah-daerah Bagian yang telah berstatus sebagai Negara Bagian juga mempunyai Undang-undang Dasar sendiri. Salah satu Negara bagian itu adalah Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang, dan Peraturan Pemerintah.¹⁶⁴

Dalam Surat Presiden tersebut dinyatakan bahwa di samping bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan dalam Undang Undang Dasar 1945, yaitu Undang-undang, Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang, dan Peraturan Pemerintah, dipandang perlu dikeluarkan bentuk-bentuk peraturan perundangan yang lain, yaitu:¹⁶⁵

1. Penetapan Presiden, untuk melaksanakan Dekrit Presiden/ Panglima Tertinggi Angkatan Perang tanggal 5 Juli 1959, tentang Kembali Kepada Undang Undang Dasar 1945.
2. Peraturan Presiden, yaitu :
 - a. Peraturan Presiden yang dikeluarkan berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Undang Undang Dasar 1945;
 - b. Peraturan Presiden yang dimaksudkan untuk melaksanakan Penetapan Presiden.
3. Peraturan Pemerintah, yang dimaksudkan di sini Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan Peraturan Presiden, jadi lain dengan Peraturan

¹⁶³Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Diktum Kedua.

¹⁶⁴Dengan hanya tiga macam bentuk peraturan perundangan tersebut dalam perkembangan ketatanegaraan selanjutnya dirasakan belum dapat memenuhi kebutuhan, maka berdasarkan Surat Presiden yang ditujukan kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat No. 2262/HK/1959 tertanggal 20 Agustus 1959 dikeluarkanlah bentuk-bentuk peraturan perundangan yang lain.

¹⁶⁵Soehino, *op. cit.*, hal. 4.

Pemerintah yang dikeluarkan berdasarkan Pasal 5 ayat (2) Undang Undang Dasar 1945, tetapi Peraturan Pemerintah ini kemudian ternyata dihapuskan.

4. Keputusan Presiden, dimaksudkan untuk melakukan atau meresmikan pengangkatan-pengangkatan.
5. Peraturan Menteri dan Keputusan Menteri, yang dibuat di Kementerian-kementerian Negara atau Departemen-departemen Pemerintahan, masing-masing untuk mengatur sesuatu hal dan untuk melakukan atau meresmikan pengangkatan-pengangkatan .

Dalam pelaksanaannya dengan dikeluarkannya berbagai macam bentuk peraturan perundangan tersebut, terutama Penetapan Presiden dan peraturan Presiden, kedua bentuk peraturan ini yang paling banyak dikeluarkan menimbulkan berbagai ekses, antara lain :

1. Terjadinya kekacauan dalam tata urutan peraturan perundangan, karena sulit untuk menentukan antara Penetapan Presiden dengan Undang-undang itu tingkatnya lebih tinggi yang mana, sehingga sulit pula untuk menyebutkan tata urutan peraturan perundangan itu secara hierarkhis. Masalah ini timbul karena seperti telah dikemukakan bahwa Penetapan Presiden dikeluarkan untuk melaksanakan Dekrit Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang tanggal 5 Juli tentang Kembali Kepada Undang Undang Dasar 1945. Jadi Dekrit Presiden inilah yang merupakan sumber hukum bagi berlakunya lagi Undang Undang Dasar 1945 sejak tanggal 5 Juli 1959.¹⁶⁶ Sedangkan Undang-undang dikeluarkan untuk melaksanakan Undang Undang Dasar 1945 dan Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif. Jadi jelas Undang-undang tingkatnya lebih rendah daripada Undang-undang Dasar dan atau Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
2. Banyak materi yang seharusnya diatur dengan Undang-undang, diatur dengan Penetapan Presiden atau dengan Peraturan Presiden atau dengan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang. Ini

¹⁶⁶Lihat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. XX/MPRS/1966.

mengakibatkan kurangnya kewibawaan Dewan Perwakilan Rakyat, sebab dalam hal mengatur materi tersebut seharusnya diikutsertakan Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi kenyataannya Dewan Perwakilan Rakyat ditinggalkan sebab materi tersebut cukup diatur dengan Penetapan Presiden atau dengan Peraturan Presiden atau dengan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang.¹⁶⁷

3. Lebih daripada hal-hal tersebut di atas, banyak peraturan perundangan seperti Penetapan Presiden, Peraturan Presiden, Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang, dan bahkan Undang-undang yang tidak sesuai dengan atau menyimpang dari jiwa Undang Undang Dasar 1945.

Sementara itu untuk segera dapat mengakhiri ekses-ekses serta penyimpangan-penyimpangan dari jiwa Undang Undang Dasar 1945 tersebut di atas, serta untuk terwujudnya kepastian dan keserasian hukum, serta kesatuan tafsiran dan pengertian mengenai Pancasila dan pelaksanaan Undang Undang Dasar 1945 perlu adanya perincian dan penegasan mengenai sumber tertib hukum dan tata urutan peraturan perundangan Republik Indonesia¹⁶⁸ dikeluarkanlah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966. Ketetapan tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Perundangan Republik Indonesia.¹⁶⁹

Bentuk-bentuk peraturan perundangan Republik Indonesia menurut Undang Undang Dasar 1945 sebagaimana ditegaskan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. XX/MPRS/1966 tersebut adalah :

¹⁶⁷Penetapan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang seharusnya memperhatikan dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam pasal 22 Undang-undang Dasar 1945. Tetapi kenyataannya hal tersebut pada waktu itu tidak dipenuhi.

¹⁶⁸Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. XX/MPRS/1966. Konsideran, Bagian Menimbang huruf b.

¹⁶⁹Yang dikukuhkan sebagai Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. XX/MPRS/1966 adalah Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong ter-tanggal 9 Juni 1966, yang telah diterima secara bulat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong, memuat perincian dan penegasan termaksud sebagai hasil peninjauan kembali dan penyempurnaan dari Memorandum Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara tanggal 12 Mei 1961 No. 1168/U/MPRS/61 mengenai "Penentuan Tata Urutan Perundang-undangan Republik Indonesia."

1. Undang Undang Dasar Republik Indonesia 1945,
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat,
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang,
4. Peraturan Pemerintah,
5. Keputusan Presiden,
6. Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti :
 - a. Peraturan Menteri,
 - b. Instruksi Menteri.

Penyebutan tentang bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. XX/MPRS/1966 tersebut ternyata lebih luas daripada penyebutan dalam Undang Undang Dasar 1945. Namun demikian penyebutan tersebut baru mengenai bentuk-bentuk pokok peraturan perundangan yang dapat dikeluarkan oleh alat-alat perlengkapan negara tingkat pusat dalam keadaan normal.¹⁷⁰

Sedangkan apabila yang bertentangan itu antara peraturan perundangan yang tingkat serta derajatnya sama, maka pada prinsipnya peraturan yang lebih muda yang dimenangkan, artinya yang diberlakukan. Sementara itu perlu diperhatikan bahwa suatu peraturan perundangan kadang-kadang mengatur suatu materi hanya secara umum, dan di samping itu ada pula peraturan perundangan yang mengatur materi tersebut secara khusus, maka dalam hal ini secara teoritis yang diberlakukan adalah peraturan perundangan yang mengatur materi tersebut secara khusus (*Lex speciale derogate lex generale*). Sifat penyebutan tata urutan peraturan perundangan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. XX/MPRS/1966 tersebut selain bersifat hierarkhis juga sifatnya, enunsiatif, dalam arti bahwa di samping bentuk-bentuk peraturan perundangan yang telah

¹⁷⁰Sifat penyebutan tata urutan peraturan perundangan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. XX/MPRS/1966 tersebut adalah hierarkhis. Artinya bahwa peraturan perundangan yang disebutkan lebih dahulu tingkatnya lebih tinggi daripada peraturan perundangan yang disebutkan kemudian, dengan konsekuensi bahwa peraturan perundangan yang tingkatnya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang tingkatnya lebih tinggi. Apabila materi peraturan perundangan yang tingkatnya lebih rendah bertentangan dengan materi peraturan yang tingkatnya lebih tinggi, maka peraturan perundangan yang tingkatnya lebih rendah tadi pada prinsipnya dapat dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum.

disebutkan itu masih dapat pula dikeuarkan bentuk-bentuk peraturan perundangan yang lain, terutama yang merupakan peraturan pelaksanaan.

Sehubungan dengan ketentuan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1969 tersebut di atas ternyata ada dua macam cara penyebutan apabila suatu Undang-undang Darurat atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang itu ditetapkan sebagai Undang-undang, yaitu :

1. Apabila suatu Undang-undang Darurat, atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ditetapkan sebagai Undang-undang dengan satu Undang-undang, jadi satu Undang-undang menetapkan satu Undang-undang Darurat atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang sebagai Undang-undang, di mana dalam konsideransnya disebutkan bahwa Undang-undang Darurat atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang itu telah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, jadi persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dan penetapan sebagai Undang-undang terhadap Undang-undang Darurat atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang itu dilakukan sekaligus dengan satu Undang-undang, maka penyebutannya dengan mempergunakan Nomor dan Tahun Undang-undang yang menetapkan Undang-undang Darurat atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang itu sebagai Undang-undang.¹⁷¹
2. Tetapi apabila berbagai Undang-undang Darurat, atau berbagai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dengan satu Undang-undang *sekaligus* ditetapkan sebagai Undang-undang, maka dalam hal ini sulit jika menyebutnya seperti apabila satu Undang-undang Darurat, atau satu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dengan satu Undang-undang ditetapkan sebagai Undang-undang sebagaimana tersebut di atas.

¹⁷¹Sebagai contoh adalah Undang-undang Darurat No. 2 tahun 1950 (Lembaran Negara Republik Indonesia Serikat tahun 1950 Nomor 1) tentang Penerbitan Lembaran Negara Republik Indonesia Serikat dan Berita Negara Republik Indonesia Serikat dan tentang Mengeluarkan, Mengumumkan dan Mulai Berlakunya Undang-undang Federal dan Peraturan Pemerintah, yang kemudian setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Serikat, dengan Undang-undang Federal No. 2 tahun 1950 (Lembaran Negara Republik Indonesia Serikat tahun 1950 No. 32) tentang Penetapan Undang-undang Darurat tentang Penerbitan Lembaran Negara Republik Indonesia Serikat dan Berita Negara Republik Indonesia Serikat dan tentang Mengeluarkan, Mengumumkan dan Mulai Berlakunya Undang-undang Federal dan Peraturan Pemerintah Sebagai Undang-undang Federal, ditetapkan sebagai Undang-undang Federal. Yang kemudian dikenal sebagai Undang-undang Lembaran Negara dan Pengumuman (Undang-undang Federal No. 2 tahun 1950, Lembaran Negara Republik Indonesia Serikat Tahun 1950 Nomor 32).

Oleh karena itu cara menyebutnya lalu sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1969. Konsep hierarki norma hukum ini merujuk pada pandangan Hans Kelsen yang terkenal dengan sebutan teori hierarki norma hukum (*stufenbau des rechts*) atau ada yang menyebut dengan (*stufenbau theorie*). Meskipun disadari, konsep Hans Kelsen, dalam perkembangan berikutnya mendapat pelbagai sanggahan dan kritikan. Namun demikian, setidaknya pandangan Kelsen masih bisa ditempatkan sebagai acuan utama dalam mempelajari hierarki norma hukum.¹⁷²

Berkaitan dengan kedudukan dan keberadaan norma, Hans Kelsen menjelaskan bahwa: "... norma-norma (termasuk norma hukum) itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu *grundnorm* (norma dasar).¹⁷³

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merkl, yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das doppelte rechtsanlizt*). Adolf Merkl berpandangan: "... suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif

¹⁷²Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2009), hal. 47.

¹⁷³Hans Kelsen, *General Theory of Law and States (Teori Umum Tentang Negara dan Hukum)*, Penerjemah Raisul Multaqien, (Bandung: Nusa Media & Nuansa, 2006). Lihat juga, Maria Farida Indrati, *op.cit.*, hal. 25. Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hal. 54-55. Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hal. 109. Purnadi Purbacaraka dan M. Chidir Ali, *Disiplin Hukum*, (Bandung: Alumni, 1986), hal. 60-63. Flora Dianti, *Teori Hierarkis Norma dan Penerapannya Dalam Perundang-undangan Indonesia*, dalam *Jurnal Hukum Tata Negara*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, Juli 2003, hal. 70-87. Adam Dumbi, *Ajaran Hukum Hans Kelsen Ditinjau Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia*, dalam *Jurnal Hukum Tata Negara*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, Juli 2003, hal. 1-21. Marsilam Simanjuntak, *Pandangan Negara Integralistik*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1994), hal. 24-31.

oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang di bawahnya tercabut atau terhapus pula.¹⁷⁴

Berdasarkan teori Adolf Merkel dapat dijelaskan bahwa, "... teori jenjang normanya Hans Kelsen juga mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu berdasar dan bersumber pada norma di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya."¹⁷⁵

Teori Hans Kelsen, kemudian dikembangkan oleh muridnya Hans Nawiasky, dengan teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky dalam bukunya *Allgemeine Rechtslehre*, mengemukakan bahwa selain norma hukum itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum juga berkelompok-kelompok.¹⁷⁶

Berkaitan dengan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia, khususnya dalam konteks pembentukan undang-undang, teori tentang norma hukum setidaknya akan dapat memberikan pemahaman dan memudahkan dalam mengidentifikasi, serta melihat pelbagai problematik dalam sistem perundang-undangan. Banyak dasar dan ukuran untuk menentukan jenis dan bentuk peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku di Indonesia. *Pertama*, dapat dilihat dari fase perjalanan ketatanegaraan, yakni masa sebelum kemerdekaan Republik Indonesia (zaman Hindia Belanda), dan masa setelah kemerdekaan. Dalam fase setelah kemerdekaan, untuk menentukan bentuk peraturan perundang-undangan, dapat dilihat dari berlakunya pelbagai Undang-Undang Dasar (Konstitusi). *Kedua*, bentuk peraturan perundang-undangan dilihat dari pelbagai ketentuan-

¹⁷⁴ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan materi Muatan*, op.cit., hal. 25-26.

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ *Ibid.* (Hans Nawiasky, mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara itu menjadi empat kelompok besar yang terdiri atas: Kelompok Pertama: *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara), Kelompok Kedua: *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Pokok Negara), Kelompok Ketiga: *Formell Gesetz* (Undang-undang Formal), dan Kelompok Keempat: *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom).

ketentuan yang mengatur tentang jenis dan bentuk peraturan perundang-undangan.

Dalam pelbagai pandangan, dengan merujuk pada sistem hukum positif di dunia, senyatanya tidak ada satu negara pun yang secara khusus mengatur tata urutan perundang-undangan, sebagaimana halnya di Indonesia. Kondisi demikian disebabkan: "... secara hukum tidak ada larangan mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan, karena sistem hukum itu tidak hanya terbatas pada sistem peraturan perundang-undangan, karena pengaturan itu juga dapat dilihat dari sudut tujuan yang hendak diraih ("*doelmatigheid*")¹⁷⁷ Kalaupun ada pengaturan, hanya terbatas pada asas, atau dalam hal UUD terdapat ungkapan "*the supreme law of the land*" (Pasal 6 UUD Amerika Serikat).¹⁷⁸

Menurut Bagir Manan, ada beberapa faktor yang dapat dijadikan alasan mengapa tata urutan tidak diatur secara khusus: *Pertama*, karena tata urutan itu mempunyai konsekuensi, bahkan setiap peraturan perundang-undangan harus memiliki dasar hukum pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Peraturan perundang-undangan tingkatan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁷⁹ *Kedua*, sistem hukum positif tidak hanya berupa peraturan perundang-undangan, melainkan meliputi juga hukum-hukum tidak tertulis (yurisprudensi, hukum adat, atau hukum kebiasaan). Kaidah-kaidah hukum tidak tertulis ini dapat juga dipergunakan untuk menguji peraturan perundang-undangan atau sebaliknya, walaupun tidak bertalian dengan tata urutan peraturan perundang-undangan. Dengan mengambil perbandingan di Inggris, peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang (*delegated legislation*) dapat diuji terhadap *common law* dan prinsip-prinsip umum seperti prinsip "*bias, ultra vires*" dan lain-lain. Sedangkan di Belanda,

¹⁷⁷Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hal. 208.

¹⁷⁸*Ibid.*, hal. 205-206.

¹⁷⁹Apabila ternyata peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dapat dituntut untuk dibatalkan bahkan batal demi hukum (*van rechtswege nietig*).

peraturan atau keputusan administrasi negara dapat diuji terhadap asas-asas umum penyelenggaraan administrasi negara yang baik (*beginzellen van behoorlijk bestuur*).¹⁸⁰ Peraturan perundang-undangan yang dikenal dalam Undang-Undang Dasar 1945 (masa 17 Agustus 1945-17 Agustus 1950), dan diberlakukan kembali berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, dalam beberapa pasal disebutkan, peraturan perundang-undangan, terdiri atas: undang-undang (Pasal 5 ayat (1), *juncto*. Pasal 20 ayat (1); peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Pasal 22), dan peraturan pemerintah (Pasal 5 ayat (2)).¹⁸¹

Dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS), yang berlaku mulai tanggal 27 Desember 1949, bentuk-bentuk peraturan yang tegas disebut adalah; Undang-Undang Federal, Undang-Undang Darurat, dan peraturan pemerintah. Sedangkan dalam UUDS yang berlaku mulai tanggal 17 Agustus 1950, penyebutannya berubah lagi menjadi: Undang-Undang, Undang-Undang Darurat, dan peraturan pemerintah.

Dengan perkataan lain, ketiga konstitusi ini, mengenal adanya Undang-Undang Dasar, Undang-Undang atau Undang-Undang Federal, peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) atau Undang-Undang Darurat, dan peraturan pemerintah. Penyebutan hanya 3 atau 4 bentuk peraturan (termasuk UUD) tersebut, dalam UUD bersifat *enunsiatif*, artinya tidak menutup kemungkinan untuk mengatur bentuk-bentuk lain yang lebih rinci sesuai dengan kebutuhan.¹⁸²

Pada tahun 1950, Republik Indonesia sebagai salah satu Negara Bagian dari Republik Indonesia Serikat, menetapkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang jenis dan bentuk peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Dalam Pasal 1 UU dimaksud, dinyatakan jenis-jenis peraturan

¹⁸⁰Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, *op.cit*, hal. 206.

¹⁸¹Akan tetapi, kemudian dalam praktiknya (antara tahun 1945-1949), juga dijumpai pelbagai jenis peraturan perundang-undangan lain, seperti: Penetapan Presiden; Peraturan Presiden; Penetapan Pemerintah; Maklumat Pemerintah; Maklumat Presiden (Wakil Presiden).

¹⁸²Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hal. 360-361.

pemerintah pusat ialah: undang-undang dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang; peraturan pemerintah; dan peraturan menteri.

Setelah periode kembali ke UUD 1945, berdasarkan Surat Presiden No. 2262/HK/1959 tertanggal 20 Agustus 1959, yang ditujukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR), dinyatakan bahwa di samping bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang ada dalam Undang-Undang Dasar (UUD 1945), dikeluarkan pula bentuk-bentuk peraturan yang lain, yaitu:

- a. Penetapan presiden, untuk melaksanakan Dekrit Presiden/ Panglima Tertinggi Angkatan Perang tanggal 5 Juli 1959 tentang Kembali Kepada UUD 1945.
- b. Peraturan presiden, yaitu peraturan yang dikeluarkan untuk melaksanakan penetapan presiden, ataupun peraturan yang dikeluarkan berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.
- c. Peraturan pemerintah, yaitu untuk melaksanakan peraturan presiden sehingga berbeda pengertiannya dengan peraturan pemerintah yang dimaksudkan dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945.
- d. Keputusan presiden, yang dimaksudkan untuk melakukan atau meresmikan pengangkatan-pengangkatan.
- e. Peraturan menteri dan keputusan menteri, yang dibuat oleh kementerian-kementerian negara atau Departemen-Departemen pemerintahan, masing-masing untuk mengatur sesuatu hal dan untuk melakukan atau meresmikan pengangkatan-pengangkatan.¹⁸³

Namun demikian, satu hal perlu dicatat, terdapat perbedaan antara penetapan yang bersifat pengangkatan-pengangkatan, yang berisi putusan-putusan yang bersifat *beschikking* dengan putusan-putusan yang berbentuk mengatur (*regeling*).¹⁸⁴

¹⁸³Dalam susunan tersebut di atas, jelas terdapat kekacauan antara satu bentuk peraturan dengan bentuk peraturan lain. Bahkan, dalam praktiknya, bentuk peraturan yang paling banyak dikeluarkan, adalah penetapan presiden dan peraturan presiden, yang kemudian menimbulkan ekses di mana-mana. Dapat terjadi suatu materi yang seharusnya diatur dengan undang-undang, justru kemudian diatur dengan penetapan presiden ataupun peraturan presiden. Sebagian di antaranya malah bertentangan dan menyimpang dari isi UUD 1945.

¹⁸⁴Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, *op.cit.*

3. Pengaturan Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Selanjutnya berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966, ditentukan bentuk peraturan dengan tata urutan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar.
- b. Ketetapan MPR.
- c. Undang-Undang/Perpu.
- d. Peraturan Pemerintah.
- e. Keputusan Presiden dan/atau Instruksi Presiden.
- f. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya, seperti: Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lain.

Menurut Bagir Manan, ada beberapa kekurangan dari TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966¹⁸⁵, sehingga memerlukan penyempurnaan:¹⁸⁶

- a. Ketetapan ini hanya mengatur susunan peraturan perundang-undangan tingkat pusat. Peraturan daerah sebagai peraturan perundang-undangan tingkat daerah tidak dimasukkan. Kemungkinan pertimbangannya, karena daerah otonom yang membuat peraturan daerah, secara hukum tidak mempunyai hubungan hierarkis dengan pusat. Daerah otonom merupakan lingkungan subjek hukum yang berdiri sendiri bukan bagian hierarkis dari pemerintah pusat. Pandangan ini ada benarnya, tetapi ada pencampuran antara sistem peraturan perundang-undangan dengan sistem organisasi pemerintahan. Sebagai peraturan perundang-undangan, peraturan daerah adalah subsistem dari sistem tertib peraturan perundang-undangan, karena itu harus tunduk dan mengikuti sistem tertib peraturan perundang-undangan.¹⁸⁷ Dalam tata urutan peraturan perundang-undangan,

¹⁸⁵Khusus Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 ini, yang rentang (masa) keberlakuannya bertahan dalam waktu yang amat lama, pada kenyataannya jamak ditemui kelemahan mendasar, yang selanjutnya menjadi argumen untuk melakukan perubahan dan pembaruan Tap MPRS tersebut.

¹⁸⁶Bagir Manan, *op.cit.*, hal. 210-211.

¹⁸⁷Sebagai bagian dari sistem tertib peraturan perundang-undangan, peraturan daerah tunduk pada salah satu asas umum yang tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kecuali peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengatur sesuatu di luar wewenangnya. Dengan demikian, peraturan daerah mestinya dimasukkan dalam sistem tertib peraturan perundang-undangan secara integral.

ketetapan ini memasukkan pula keputusan-keputusan yang tidak tergolong peraturan perundang-undangan, seperti “Instruksi Presiden”.

- b. Dalam praktik, Ketetapan MPR tidak selamanya berbentuk peraturan perundang-undangan. Selama ini ada ketetapan tentang pengangkatan presiden dan ketetapan pengangkatan wakil presiden. Ketetapan semacam ini bukan peraturan perundang-undangan, karena mengatur sesuatu yang bersifat konkret dan individual.
- c. Keputusan presiden. Ada keputusan presiden yang bukan peraturan perundang-undangan seperti keputusan mengenai pengangkatan dalam suatu jabatan. Keputusan semacam ini adalah “*beschikking*” bukan peraturan perundang-undangan.

Kemudian sebagai upaya pembaruan dari Tap MPRS tersebut, Majelis Permusyawaratan Rakyat mengeluarkan Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000, yang mengatur tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Di dalamnya juga disebutkan beberapa bentuk peraturan perundang-undangan, serta menegaskan Pancasila sebagai sumber dari segala hukum. Adapun pertimbangan ketetapan ini dikeluarkan, adalah disebabkan oleh:

“... pengalaman perjalanan sejarah bangsa dan dalam menghadapi masa depan yang penuh tantangan, maka bangsa Indonesia telah sampai kepada kesimpulan bahwa dalam penyelenggaraan berbangsa dan bernegara, supremasi hukum haruslah dilaksa-nakan dengan sungguh-sungguh. Kemudian, dengan melihat bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan atas hukum perlu mempertegas sumber hukum yang merupakan pedoman bagi penyusunan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia.¹⁸⁸

Di samping itu, dipengaruhi pula oleh: “... untuk dapat mewujudkan supremasi hukum perlu adanya aturan hukum yang merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai dengan tata urutannya.¹⁸⁹

¹⁸⁸Konsiderans menimbang, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000.

¹⁸⁹*Ibid.*

Ketetapan ini diambil juga dengan mempertimbangkan:

“... dalam rangka memantapkan perwujudan otonomi daerah perlu menempatkan peraturan daerah dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Salah satu alasan utama yang dijadikan pertimbangan keluarnya ketetapan ini adalah melihat Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 telah menimbulkan kerancuan pengertian sehingga tidak dapat lagi dijadikan landasan penyusunan peraturan perundang-undangan.¹⁹⁰

Dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 ini, pertama-tama disebutkan tentang: “... arti sumber hukum yang merupakan sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan, baik dalam bentuk sumber hukum tertulis maupun sumber hukum tidak tertulis.¹⁹¹Selanjutnya dijelaskan,“... sebagai sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana yang tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia, dan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.¹⁹²

Berkaitan dengan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan, tersusun dalam tata urutan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
- c. Undang-Undang (UU);
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu);
- e. Peraturan Pemerintah (PP);
- f. Keputusan Presiden (Keppres);

¹⁹⁰*Ibid.*

¹⁹¹Pasal 1 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000.

¹⁹²*Ibid.*

g. Peraturan Daerah (Perda).¹⁹³

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hukum dasar tertulis (*groundnorm*) Negara Republik Indonesia, yang memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia merupakan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pengemban kedaulatan rakyat, yang ditetapkan dalam sidang-sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat. Undang-undang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama presiden untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 serta Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Dalam tata urutan berikut di bawah undang-undang diletakkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, yang dibuat oleh presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Dengan ketentuan bahwa, peraturan pemerintah pengganti undang-undang harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. Kemudian, Dewan Perwakilan Rakyat dapat menerima atau menolak peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut dengan tidak mengadakan perubahan. Apabila ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, peraturan pemerintah pengganti undang-undang itu harus dicabut keberlakuannya.¹⁹⁴

Dilihat dari hubungan antar tingkatan dalam tata urutan, lebih lanjut dijelaskan:

“... sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan ini, maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi. Berkaitan dengan keberadaan peraturan lain, yang dibentuk oleh lembaga negara, dan atau kelembagaan lainnya, disebutkan bahwa peraturan atau keputusan Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, menteri, Bank Indonesia, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang

¹⁹³Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000.

¹⁹⁴Peraturan pemerintah dibuat oleh pemerintah untuk melaksanakan perintah undang-undang. Sedangkan keputusan presiden yang bersifat mengatur, dibuat oleh presiden untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berupa pengaturan pelaksanaan administrasi negara dan administrasi pemerintahan.

dibentuk oleh pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan ini.¹⁹⁵

Dalam perkembangannya, pemberlakuan ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 ini justru menimbulkan pelbagai permasalahan. Terutama jika dilihat dari beberapa bentuk peraturan yang ada dalam praktik. Selain itu, kedudukan dari Perpu yang berada di bawah undang-undang, juga menimbulkan beragam penafsiran tentang maksud dari ketetapan tersebut. Sebenarnya hal semacam itu tidak perlu terjadi, jikalau sekiranya, pemahaman terhadap keberadaan dari substansi ketetapan tersebut, dilaksanakan secara konsisten.

Semenjak TAP MPR RI Nomor III/MPR/2000 ditetapkan, penerapannya telah menimbulkan beragam implikasi, terutama dalam menafsirkan serta menyangkut keberadaan beberapa peraturan perundang-undangan. Seperti halnya peraturan yang dikeluarkan oleh menteri sebagai pembantu presiden, khususnya ketentuan yang bersifat mengatur (*regeling*).¹⁹⁶ Dalam kerangka demikianlah, kajian terhadap kedudukan keputusan menteri dalam sistem perundang-undangan menjadi urgen sehingga tidak lagi menimbulkan polemik yang berkepanjangan.¹⁹⁷

Ditinjau dari perspektif perundang-undangan, ada beberapa catatan kritis yang dapat dikaji terhadap TAP Nomor III/MPR/2000 ini. Catatan tersebut muncul sebagai akibat dari:

“... masih adanya celah (*loop hole*) yang dapat menimbulkan kerancuan. Terdapat inkonsistensi dalam penggunaan istilah untuk arti yang sama. Istilah peraturan perundang-undangan dalam bagian judul, dengan istilah aturan hukum yang terdapat dalam ketentuan Pasal 2. Penggunaan beberapa kata yang dapat menimbulkan kesalahpahaman dalam pengertian. Kata-tata urutan, istilah hukum tertulis dan hukum tidak tertulis, serta istilah hukum dasar tertulis dan

¹⁹⁵Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000.

¹⁹⁶Berdasarkan Ketentuan Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Mated Dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002 telah direkomendasikan bahwa TAP MPR RI Nomor III/MPR/2000, dinyatakan tidak berlaku sampai terbentuknya undang-undang.

¹⁹⁷Upaya yang sama pernah dilakukan oleh Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, untuk memberikan penjelasan dalam rangka pemahaman yang sama terhadap kedudukan keputusan menteri dalam TAP MPR RI Nomor III/MPR/2000.

hukum dasar nasional, yang dapat membingungkan dan menimbulkan pelbagai macam interpretasi bagi pembentuk peraturan perundang-undangan.”¹⁹⁸

Selanjutnya, ditemukan pula beberapa kelemahan dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, yang di antaranya adalah:¹⁹⁹

- a. Penempatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) di bawah undang-undang, merupakan kekeliruan yang cukup fatal, karena Perpu berdasarkan ketentuan Pasal 22 UUD 1945 mempunyai kedudukan yang sama dengan undang-undang (dalam penamaan disebutkan pengganti, yang bermakna sama), yang ditetapkan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.
- b. Pasal 2 TAP MPR RI Nomor III/MPR/2000, sepintas lalu terkesan bersifat limitatif, seolah-olah jenis peraturan perundang-undangan hanya tujuh buah. Akan tetapi, apabila dibaca kalimat pembuka Pasal 2 yang berbunyi: Tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya, dan dikaitkan dengan ketentuan Pasal 4 yang berbunyi: (1) Sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan ini, maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi. (2) Peraturan atau keputusan Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, menteri, Bank Indonesia, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan ini, apabila ditafsirkan secara gramatikal, sistematikal, dan logika hukum, maka jelas bahwa peraturan perundang-undangan dalam Pasal 2 tidak bersifat limitatif. Alasannya adalah: bahwa dilihat dari arti istilah peraturan perundang-undangan, yang merupakan keseluruhan aturan tertulis yang dibuat oleh lembaga atau pejabat yang benvenang untuk itu yang isinya mengikat secara umum.

¹⁹⁸Mahmud Azis, dalam Kedudukan Keputusan Menteri yang bersifat Pengaturan (regeling) Dalam TAP MPR Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan (Suatu Telaahan secara Teoritis dan Praktis), Depkch dan HAM RI, 2001.

¹⁹⁹Bagir Manan, *op.cit.*, hal. 210-211. Lihat juga, Soehino, *Hukum Tata Negara (Teknik Perundang-undangan)*, (Yogyakarta: BPFE, 2006), hal. 10.

Kewenangan mana dapat berbentuk kewenangan atributif, dan kewenangan yang berbentuk delegatif/derivatif.

- c. Tentang kata keputusan dalam Pasal 5 ayat (4) yang berbunyi Keputusan Mahkamah Agung, dan seterusnya, juga terlihat rancu, karena Mahkamah Agung sampai saat ini tidak pernah membuat keputusan, yang tepat adalah putusan. Apabila dihubungkan antara ketentuan Pasal 5 ayat (2) dengan Pasal 2 dalam kaitannya dengan kewenangan Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang dalam hal termasuk Perpu yang terletak di bawah undang-undang, maka tentu akan bertentangan dengan Pasal 22 UUD 1945, yang memberikan kewenangan kepada presiden dan DPR dalam kaitannya dengan kedudukan Perpu, yang diterima atau ditolak menjadi undang-undang.
- d. Pasal 5 ayat (1), MPR diberikan kewenangan menguji secara materil maupun formal suatu UU terhadap UUD 1945 dan TAP MPR. Permasalahan muncul, apakah kewenangan ini sama dengan kewenangan yang diberikan kepada lembaga yudikatif (*judicial review*), atau kewenangan ini bersifat politis (*legislative review/political review*). Ketentuan Pasal 5 ayat (1) telah menjadi tidak bermakna manakala dikaitkan dengan Pasal 24 C UUD 1945 (hasil Amandemen Ketiga) yang memberikan kewenangan pengujian undang-undang terhadap UUD kepada Mahkamah Konstitusi.²⁰⁰
- e. Adanya perluasan pemahaman oleh Pasal 6 terhadap ketentuan Pasal 22 A UUD 1945, yang hanya mengamanatkan tentang Tata Cara Pembentukan Undang-undang diatur dengan un-dang-undang, tetapi tidak termasuk peraturan pemerintah, keputusan presiden, dan Perda.
- f. Pencabutan terhadap TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, tanpa memberikan pengecualian, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 7 telah membawa implikasi politis dan yuridis yang luas baik secara politis maupun secara hukum.

²⁰⁰Lihat Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316).

Saat ini, dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, juga diatur hierarki peraturan perundang-undangan, yang terdiri dari:²⁰¹

- a. Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Undang-undang/peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
- c. Peraturan pemerintah;
- d. Peraturan presiden;
- e. Peraturan daerah, yang meliputi: peraturan daerah provinsi, peraturan daerah kabupaten/Kota dan peraturan desa atau yang setingkat.

Selanjutnya, berkaitan dengan kedudukan peraturan perundang-undangan lain, di luar yang disebutkan dalam hierarki dimaksud, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, memberikan ketegasan bahwa: Jenis peraturan perundang-undangan selain dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1), tetap diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kemudian juga ditambahkan, bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan.²⁰²

Dalam penjelasan Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, disebutkan jenis peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaan dan mempunyai kekuatan hukum mengikat dimaksud, antara lain:

“... peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, menteri, kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentak oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan

²⁰¹ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389).

²⁰² Pasal 7 ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389).

Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”

Sedangkan, yang dimaksud dengan kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan “hierarki” peraturan perundang-undangan, adalah penjenjangan setiap jenis peraturan: peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²⁰³



²⁰³Lihat Penjelasan Pasal 7 ayat (5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389).

BAB III

PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 4 TAHUN 2008 TENTANG JARING PENGAMAN SISTEM KEUANGAN

A. Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK)

1. Latar Belakang

Pada saat Indonesia mengalami krisis moneter pada akhir dekade 1990-an yang kemudian berimbas pada sektor perbankan dan perekonomian nasional secara luas, sistem keuangan nasional menghadapi tantangan yang sangat berat, khususnya sektor jasa perbankan. Kepercayaan masyarakat kepada sistem perbankan nasional merosot dengan tajam, ditandai dengan terjadinya penarikan dana secara besar-besaran oleh nasabah. Akibatnya, sejumlah bank mengalami permasalahan likuiditas yang menjurus kepada runtuhnya sistem perbankan nasional dan pada gilirannya berdampak pada terganggunya sistem pembayaran dan perekonomian nasional.²⁰⁴

Untuk membangun sistem keuangan yang lebih siap menghadapi krisis, telah dilakukan penataan kembali kelembagaan yang ada (*institutional building*). Pengembangan kelembagaan telah dilakukan untuk menata kembali otoritas fiskal, otoritas moneter dan otoritas pengawas bank dan lembaga keuangan bukan bank. Penataan otoritas fiskal dilakukan melalui reorganisasi Departemen Keuangan yang bertujuan untuk memfokuskan pada fungsi fiskal. Sementara, penataan otoritas moneter dan otoritas pengawas bank dilakukan melalui amandemen atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Disamping itu, telah didirikan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) melalui Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang LPS. Lembaga ini juga turut aktif dalam memelihara stabilitas sistem perbankan sesuai dengan kewenangannya. Namun demikian, dalam rangka pencegahan dan

²⁰⁴Krisis moneter pada akhir dekade 1990-an tersebut menunjukkan masih kurangnya perangkat hukum, kelembagaan, dan koordinasi antar lembaga dalam menangani krisis yang terjadi tersebut. Peraturan-peraturan yang ada saat itu belum mengatur hal-hal berkenaan dengan pencegahan dan penanganan krisis. Hal ini memberikan pelajaran mengenai penting regulasi yang memadai khususnya dalam pencegahan dan penanganan krisis serta perlunya koordinasi antar lembaga dalam pencegahan dan penanganan krisis.

penanganan krisis secara terpadu, efisien, dan efektif masih diperlukan adanya mekanisme koordinasi diantara lembaga-lembaga dalam sistem keuangan nasional.²⁰⁵

Nilai tukar mata uang beberapa negara terhadap dolar Amerika Serikat juga mengalami pergolakan. Pada saat yang sama, ketatnya likuiditas di pasar keuangan internasional mendorong investor untuk menarik uangnya di *emerging market*, dan melakukan *flight to quality* ke negara-negara lain yang dinilai lebih aman. Hal ini mengakibatkan pelemahan mata uang berbagai negara, termasuk rupiah terhadap dolar Amerika. Sementara itu, tingkat *yield* surat utang negara, terutama pada negara berkembang (*emerging market*) mengalami kenaikan yang sangat tajam. Fluktuasi nilai tukar, *yield* surat berharga, dan bahkan pasar modal sangat mempengaruhi kondisi perekonomian secara umum, termasuk kegiatan sektor riil.

Demikian pula perkembangan harga saham di seluruh dunia juga mengalami kemerosotan yang sangat tajam dibanding awal tahun 2008. Situasi yang sangat tidak pasti ini harus dikelola, dimonitor, dan diantisipasi secara berkelanjutan, termasuk menetapkan langkah-langkah penyesuaian dan pengamanan yang diperlukan.²⁰⁶

Dalam menghadapi kemungkinan terjadinya gangguan yang berpotensi mengancam stabilitas sistem keuangan nasional, diperlukan mekanisme koordinasi antar lembaga terkait dalam pembinaan sistem keuangan nasional. Hal ini dimaksudkan untuk menyelaraskan tugas dan tanggung jawab masing-masing lembaga tersebut serta membakukan mekanisme pengambilan keputusan

²⁰⁵Mekanisme koordinasi dan pengambilan keputusan dalam rangka pencegahan dan penanganan krisis secara terpadu, efisien, dan efektif menjadi semakin penting setelah munculnya krisis keuangan global pada awal tahun 2008 yang dimulai dari krisis yang terjadi di Amerika Serikat. Situasi perekonomian global telah mengalami perubahan yang sangat dramatis sepanjang tahun 2008. Kondisi pasar uang dan pasar modal seluruh dunia mengalami guncangan akibat krisis keuangan tersebut.

²⁰⁶Seluruh negara-negara di dunia telah dan terus melakukan berbagai kebijakan penyesuaian dalam menghadapi gejolak keuangan global. Tidak terkecuali Indonesia, juga mengalami imbas, telah dan akan terus melakukan penyesuaian kebijakan, baik untuk menyikapi, hingga mengantisipasi, serta meminimalkan dampak pada perekonomian nasional. Perekonomian dunia mengalami pelemahan, dan bahkan resesi yang diperkirakan akan berlanjut hingga tahun 2010. Tidak ada satu negarapun yang benar-benar dapat membebaskan diri dan terisolasi dari kejadian ini. Beberapa negara maju bahkan menyatakan telah mengalami resesi, dan saat ini tengah berusaha dengan sekuat tenaga untuk meminimumkan dampak krisis keuangan global, baik secara internal (domestik), maupun melalui kerjasama bilateral, regional, bahkan di tingkat dunia. Dampak dari situasi diatas berpotensi merusak stabilitas sistem keuangan nasional

dalam menghadapi gejolak di dalam sistem keuangan nasional. Lembaga-lembaga terkait dalam mekanisme ini terdiri dari otoritas fiskal (Menteri Keuangan), otoritas moneter (Bank Indonesia) dan otoritas pengawas Bank dan Lembaga Keuangan Bukan (LKBB). Mekanisme koordinasi diantara otoritas sektor keuangan ini merupakan kelengkapan lembaga dalam Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK) yang sangat penting dalam rangka menjaga stabilitas sistem keuangan.

Secara garis besar, berdasarkan pengalaman di berbagai negara Jaring Pengaman Sistem Keuangan terdiri dari 5 komponen besar yaitu:

- a. Adanya mekanisme *lender of last resort* yang dapat berfungsi dengan baik dalam kondisi normal.
- b. Adanya mekanisme pemberian fasilitas pembiayaan darurat (FPD) yang dapat berfungsi dengan baik dalam kondisi berpotensi krisis dan kondisi krisis.
- c. Adanya sistem penjaminan simpanan diharapkan akan mengurangi biaya sosial bank bangkrut dan selanjutnya mengurangi kemungkinan penggunaan *lender of last resort*. Keberadaan sistem penjamin simpanan ini memungkinkan pengambil keputusan dapat melakukan penutupan bank tanpa menimbulkan kekhawatiran nasabah.
- d. Adanya regulasi tentang permodalan sehingga mengurangi potensi bank gagal dan mengurangi biaya intervensi melalui *lender of last resort*.
- e. Adanya prosedur untuk melakukan penyelamatan (*bailout*) atau likuidasi bank/LKBB sehingga lembaga keuangan yang bermasalah dapat ditangani dengan cepat dan tepat.

Terdapat *concern* dari masyarakat mengenai adanya kerentanan lembaga keuangan terhadap potensi *moral hazard*, baik dari pelaku pasar maupun otoritas di sektor keuangan dengan adanya Jaring Pengaman Sistem Keuangan. Untuk meminimalkan *moral hazard*, Pemerintah telah menyusun langkah-langkah pengamanan sebagai berikut:

- a. Adanya konsekuensi hukum apabila terdapat penyalahgunaan (*fraud*).

- b. Adanya konsekuensi pengambilan hak dan kewenangan RUPS setelah mendapatkan Fasilitas Pembiayaan Darurat (FPD) dan Penyertaan Modal Sementara (PMS) oleh otoritas terkait.
- c. Adanya konsekuensi *punishment* sesuai dengan peraturan yang berlaku atas kelalaian pengawas dalam menjalankan tugas dan fungsinya.
- d. Komite Stabilitas Sistem Keuangan dapat dituntut secara hukum apabila tidak menjalankan tugas sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku (KSSK tidak kebal hukum).
- e. Mengusahakan solusi private sebelum memakai fasilitas jaring pengaman sistem keuangan.
- f. Jaring pengaman sistem keuangan harus dilengkapi dengan ketersediaan informasi yang cermat dan akurat serta pengaturan dan pengawasan yang *prudent* dan ketat.
- g. Membuat akses terhadap fasilitas yang diatur dalam JSPK tidak terlalu pasti sehingga pelaku pasar tidak mudah menebak keputusan yang akan diambil oleh otoritas terkait karena juga dilakukan berdasarkan kasus per kasus (*constructive ambiguity*).
- h. Menyampaikan kepada publik mengenai kondisi awal dan persyaratan umum untuk mendapatkan fasilitas yang diatur dalam JPSK. Ada syarat "perlu" (*necessary condition*) yang diketahui oleh publik, namun syarat tersebut tidak cukup untuk mendapatkan fasilitas bantuan likuiditas tersebut.
- i. Pendekatan seperti ini dapat dilakukan dalam keadaan normal dimana kondisi sistem keuangan tidak memburuk sehingga pembuat kebijakan punya waktu yang cukup banyak untuk memilah-milah persoalan dan keleluasaan untuk membuat kebijakan mengatasi persoalan.

2. Tujuan Jaring Pengaman Sistem Keuangan

Jaring Pengaman Sistem Keuangan merupakan upaya secara berkesinambungan untuk menciptakan dan memelihara stabilitas sistem keuangan melalui pengaturan dan pengawasan lembaga keuangan dan sistem pembayaran, penyediaan fasilitas *lender of last resort*, program penjaminan simpanan, serta pencegahan dan penanganan krisis. Fungsi *lender of last resort*

merupakan salah satu instrumen penting dalam Jaring Pengaman Sistem Keuangan yang menjaga stabilitas sistem keuangan.²⁰⁷

Namun demikian, mengingat pengaturan dan pengawasan lembaga keuangan dan sistem pembayaran, penyediaan fasilitas *lender of the last resort*, serta program penjaminan simpanan telah diatur dalam undang-undang tersendiri Jaring Pengaman Sistem Keuangan ini hanya mengatur mekanisme pencegahan dan penanganan krisis yang berdampak sistemik.²⁰⁸

3. Ruang Lingkup Jaring Pengaman Sistem Keuangan

Ruang lingkup JPSK yang mencakup bank dan LKBB (lembaga keuangan) dilandasi pemikiran bahwa lembaga keuangan sangat rentan terhadap risiko likuiditas yang diakibatkan sifat alami lembaga keuangan yang harus melakukan transformasi jatuh tempo antara sisi aktiva dan passiva. Disamping itu, lembaga keuangan juga sangat rentan terhadap risiko sistemik karena adanya jaringan dan ketersambungan dalam sistem pembayaran, pinjaman antar bank, serta jual beli instrumen keuangan dan derivatif. Penyebab kerentanan lembaga keuangan dapat juga berasal dari luar perbankan seperti yang terjadi pada krisis akhir-akhir ini yang berasal dari kerentanan makroekonomi dan adanya gelembung (*bubbles*) keuangan di pasar keuangan dunia. Hal ini terjadi karena para pelaku pasar keuangan merasa optimis yang berlebihan disertai ketamakan dengan melihat bahwa pencapaian yang lalu yaitu moderasi dan keberhasilan mencapai pertumbuhan yang tinggi dengan inflasi yang rendah (*the great moderation*) akan terus berlanjut. Kerentanan lain pada lembaga keuangan adalah kerentanan di satu

²⁰⁷Para peneliti kenamaan seperti Diamond (1984), Diamond dan Dybig (1983), Kalamiris and Khan (1991), Diamond and Rajan (2001), melakukan kajian secara mendalam dan menyimpulkan bahwa *lender of last resort* diperlukan oleh sistem perbankan di setiap negara mengingat ciri kerentanan yang dimiliki bank serta dampaknya yang sangat luas terhadap sistem keuangan dan perekonomian. Thornton (1802) dan Bagehot (1873) juga menegaskan bahwa *lender of last resort* merupakan keharusan/kebutuhan untuk menyokong sistem keuangan keseluruhan demi kepentingan publik.

²⁰⁸Ruang lingkup tindakan-tindakan yang dapat dilakukan dalam Jaring Pengaman Sistem Keuangan meliputi (i) tindakan mengatasi permasalahan Bank/LKBB yang membahayakan kelangsungan usahanya, (ii) penjaminan Pemerintah atas simpanan nasabah, (iii) pemberian fasilitas pembiayaan jangka pendek oleh Bank Indonesia; dan (iv) tindakan mengatasi permasalahan Bank/LKBB yang membahayakan sistem keuangan atau membahayakan perekonomian nasional.

lembaga keuangan dapat menular kepada lembaga keuangan lain (*contagian effect*) dan bahkan ke sektor lain dan pada akhirnya dapat berdampak terhadap seluruh sistem perekonomian.

B. Latar Belakang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan

1. Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan

Dengan mempertimbangkan pengalaman penanganan krisis pada tahun 1998 dan dalam rangka memberikan landasan hukum yang kuat bagi pejabat pengambil keputusan dalam rangka pencegahan dan penanganan krisis, Pemerintah memandang perlu untuk jaring pengaman sistem keuangan dalam suatu undang-undang. Penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (RUU JPSK) dimaksudkan agar (i) menghindari ketidakjelasan kerangka hukum dalam pengambilan keputusan, (ii) menghindari penanganan yang bersifat *ad-hoc* dan lambat, (iii) meningkatkan kepercayaan dan persepsi masyarakat akan kesiapan otoritas menghadapi krisis keuangan, (iv) mengisi *missing link* undang-undang di sektor keuangan yang sudah ada, dan (v) meminimalkan biaya penanganan krisis. Namun demikian, mengingat Rancangan Undang-Undang tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan membutuhkan waktu dalam penyelesaiannya sedangkan pada semester II tahun 2008 terdapat ancaman krisis keuangan global yang berpotensi berdampak pada sistem keuangan nasional maka untuk memenuhi kebutuhan akan landasan hukum yang mengatur tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan, Pemerintah pada tanggal 15 Oktober 2008 menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan.²⁰⁹

²⁰⁹Beberapa pertimbangan dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan. Krisis keuangan global saat ini telah mengakibatkan sistem keuangan di beberapa negara tidak dapat menjalankan fungsi dan perannya secara efektif. Kondisi tersebut

Dalam rangka menjalankan amanat Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia khususnya Pasal 11 ayat (5) tentang pengambilan keputusan dalam kondisi kesulitan keuangan yang berdampak sistemik dan mengantisipasi ancaman krisis keuangan global yang dapat membahayakan stabilitas sistem keuangan dan perekonomian nasional, perlu dibuat suatu landasan hukum yang kuat, mekanisme koordinasi antar lembaga yang terlibat dalam pembinaan sistem keuangan nasional, serta mekanisme pengambilan keputusan sehingga tindakan pencegahan dan penanganan krisis dapat dilakukan secara terpadu, efisien dan efektif. Berdasarkan pertimbangan tersebut, Pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan.²¹⁰

JPSK merupakan suatu mekanisme pengamanan sistem keuangan dari ancaman krisis yang mencakup pencegahan dan penanganan krisis. Secara umum JPSK ditujukan untuk menciptakan dan memelihara stabilitas sistem keuangan melalui pengaturan dan pengawasan lembaga keuangan dan sistem pembayaran, penyediaan fasilitas pembiayaan jangka pendek, program penjaminan simpanan, serta pencegahan dan penanganan krisis. Namun demikian, mengingat pengaturan dan pengawasan lembaga keuangan telah diatur dalam Undang-Undang terkait dengan Lembaga Keuangan, pengaturan tentang sistem pembayaran dan penyediaan fasilitas pembiayaan jangka pendek telah diatur dalam UU BI dan Perppu BI, serta program penjaminan simpanan telah diatur dalam UU LPS dan Perppu LPS, maka ruang lingkup Perppu ini hanya meliputi tindakan pencegahan dan penanganan Krisis. Tindakan pencegahan dan penanganan Krisis meliputi :

- a. penanganan kesulitan likuiditas dan/atau masalah solvabilitas bank yang berdampak sistemik; dan

dikhawatirkan dapat menimbulkan dampak negatif terhadap stabilitas sistem keuangan dan mengancam kesinambungan perekonomian nasional.

²¹⁰Berdasarkan Keterangan Pers, Komite Stabilitas Sistem Keuangan, Jakarta 16 Oktober 2008.

b. penanganan kesulitan likuiditas dan/atau masalah solvabilitas lembaga keuangan bukan bank (LKBB) yang berdampak sistemik.

Adapun instrumen-instrumen yang dipakai disesuaikan dengan kebutuhan dan tingkat ancaman terhadap sistem keuangan antara lain: berupa pemberian fasilitas pembiayaan darurat dan penambahan modal melalui penyertaan modal sementara. Dalam hal suatu Bank mendapat fasilitas pembiayaan darurat, Bank Indonesia berwenang untuk mengambil alih hak dan wewenang RUPS untuk mengganti pengurus Bank dan menempatkan Bank dimaksud dalam status pengawasan khusus. Sedangkan apabila Bank mendapatkan penyertaan modal sementara, maka Bank dimaksud sepenuhnya diambil alih oleh Lembaga Penjamin Simpanan atau Badan Khusus yang dibentuk oleh Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37A Undang-Undang tentang Perbankan. Disamping itu dalam rangka mengurangi biaya krisis yang akan ditanggung oleh negara, pemerintah juga dapat memberikan insentif dan/atau fasilitas dalam rangka penyelesaian kesulitan likuiditas dan /atau masalah solvabilitas yang dilakukan oleh sektor privat. Insentif dan fasilitas dimaksud antara lain dalam bentuk pemberian insentif fiskal dan relaksasi peraturan perundangan.

Sumber pendanaan Pemerintah untuk pencegahan dan penanganan Krisis berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara melalui penerbitan Surat Berharga Negara (SBN) atau tunai. Dalam rangka akuntabilitas, penggunaan dana anggaran pendapatan dan belanja negara untuk pencegahan dan penanganan Krisis harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat.

Untuk mencapai tujuan dari JPSK, dibentuk Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) yang beranggotakan Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia yang didukung oleh sekretariat. KSSK menetapkan kebijakan dan langkah-langkah dalam rangka pencegahan dan penanganan krisis di sektor keuangan dan melakukan koordinasi dengan berbagai otoritas dalam pelaksanaannya.

Dengan diterbitkannya Perpu tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan ini, maka ketersediaan instrumen pengaman stabilitas sistem keuangan nasional akan makin lengkap sehingga Pemerintah, Bank Indonesia dan institusi terkait akan dapat melaksanakan langkah-langkah pencegahan dan penanganan krisis

secara cepat, efektif, dan dapat meminimalkan potensi kerugian bagi negara. Perpu JPSK tersebut mulai berlaku sejak tanggal 15 Oktober 2008.

Dalam rangka penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan, pada tahun 2004 telah dibentuk Panitia Antar Departemen (PAD) Penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan yang keanggotaannya terdiri dari Departemen Keuangan, Departemen Hukum dan HAM, Sekretariat Kabinet, dan Bank Indonesia. PAD dimaksud telah mengkaji dan merumuskan substansi pokok dari Jaring Pengaman Sistem Keuangan yang menjadi dasar penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan ini.

Dalam pelaksanaan tugasnya, PAD telah melakukan harmonisasi, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Undang-Undang dimaksud. Pengkajian oleh PAD dilakukan antara lain melalui kegiatan-kegiatan berupa studi kepustakaan, diskusi dengan mengundang para pakar, sosialisasi, seminar atau *public hearing* dalam rangka penyempurnaan Rancangan Undang-Undang, serta menyelenggarakan simulasi penanganan krisis sebagai uji coba prosedur penanganan krisis yang diatur dalam Rancangan Undang-Undang ini.

Materi hukum yang terkandung dalam Rancangan Undang-Undang tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan ini pada prinsipnya merupakan materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang. Hal ini didasarkan pada landasan yuridis bahwa materi Jaring Pengaman Sistem Keuangan dimaksud diperintahkan secara tegas dalam Pasal 11 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004, yaitu bahwa ketentuan dan tata cara pengambilan keputusan mengenai permasalahan keuangan Bank yang berdampak sistemik, pemberian fasilitas pembiayaan darurat, dan sumber pendanaan yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diatur dalam undang-undang tersendiri. Mekanisme ini merupakan bagian dari konsep Jaring Pengaman Sistem Keuangan atau *Indonesia Financial Safety Net* yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan sebagaimana telah dijelaskan dalam Penjelasan Umum

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Bank Indonesia.

Selain itu, materi muatan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan adalah pengaturan lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai keuangan Negara. Sehingga sesuai dengan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan tersebut harus diatur dengan suatu Undang-Undang.

Rancangan Undang-Undang JPSK mengatur masalah pencegahan dan penanganan krisis. Tindakan pencegahan dan penanganan krisis meliputi tindakan mengatasi permasalahan likuiditas dan permasalahan solvabilitas baik Bank maupun Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB) yang berdampak sistemik.

Suatu bank dapat mengalami permasalahan likuiditas apabila mengalami permasalahan keuangan akibat ketidaksesuaian antara arus kas masuk dengan arus kas keluar. Apabila permasalahan likuiditas tersebut tidak segera ditangani, dikhawatirkan kepercayaan nasabah terhadap bank tersebut merosot dan nasabah berbondong-bondong menarik uangnya (*bank runs*) sehingga bank dimaksud tidak dapat berfungsi secara normal. *Bank runs* sangat rentan terhadap rumor yang dengan mudah menyebar dan makin besar yang dapat berpengaruh pada tingkat kepercayaan masyarakat terhadap sistem perbankan. Suatu bank dapat kolaps apabila semua nasabah percaya terhadap rumor yang berkembang di tengah masyarakat dan kemudian semua bertindak menarik simpanannya. Bank tersebut tidak akan mampu melikuidiasi asetnya dalam waktu singkat untuk dapat memenuhi kewajibannya terhadap nasabah. Hal tersebut dapat menimbulkan efek domino terhadap bank lain sehingga bank-bank lain kesulitan memenuhi kewajiban pembayaran kepada nasabahnya (dampak sistemik).²¹¹

²¹¹Penularan dalam keadaan normal (*good times*) berbeda dengan penularan dalam keadaan buruk (*bad times*). Pada saat normal relatif mudah bagi otoritas pengawas untuk membedakan permasalahan likuiditas dengan permasalahan permodalan (solvabilitas). Namun pada saat keadaan krisis, sangat sulit membedakan antara permasalahan likuiditas dan solvabilitas. Potensi kegagalan satu bank meningkat pada saat semua bank mengalami tekanan secara sistemik. Bank yang semula hanya mengalami persoalan likuiditas, akan dengan cepat bank tersebut menjadi insolvent.

Dampak dari kegagalan beberapa bank terhadap harga produk keuangan akan berakibat terhadap penurunan nilai dari aset dan apabila dilakukan penyesuaian harga akan mengurangi nilai kolateral/agunan pada tingkat korporasi sehingga akan mengurangi kredit yang dapat diberikan oleh bank kepada korporasi yang pada akhirnya akan mengganggu pertumbuhan ekonomi.

Untuk mengatasi permasalahan likuiditas bank tersebut, bank dapat memperoleh fasilitas likuiditas dari BI sebagai *lender of the last resort*. Sedangkan untuk mengatasi permasalahan likuiditas LKBB yang berdampak sistemik, LKBB dapat memperoleh fasilitas likuiditas dari Pemerintah.

Dalam hal bank mengalami permasalahan solvabilitas, yaitu ketidakcukupan modal bank untuk memenuhi kewajibannya, BI melakukan langkah-langkah penyehatan sesuai kewenangannya berdasarkan Undang-Undang tentang Perbankan. Apabila upaya yang dilakukan tidak dapat menyehatkan bank tersebut, bank dinyatakan sebagai bank gagal. Sama halnya dengan permasalahan likuiditas, apabila bank dinilai berdampak sistemik, bank tersebut tidak dilikuidasi karena dapat menimbulkan efek domino terhadap bank-bank lain, sehingga bank tersebut harus diselamatkan melalui penambahan modal dalam bentuk penyertaan modal sementara (PMS) oleh LPS sesuai dengan Undang-Undang tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

Ruang lingkup Undang-Undang JPSK adalah meliputi pencegahan dan penanganan krisis yang membahayakan sistem keuangan atau membahayakan perekonomian nasional. Pencegahan dan penanganan krisis dilakukan setelah pengawas Bank/LKBB tidak dapat lagi mengatasi permasalahan Bank/LKBB sesuai dengan kewenangannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pencegahan dan penanganan krisis meliputi tindakan mengatasi permasalahan likuiditas dan permasalahan solvabilitas Bank dan LKBB yang Berdampak Sistemik. Tindakan-tindakan untuk pencegahan dan penanganan krisis dilakukan melalui tindakan mengatasi permasalahan likuiditas dan permasalahan solvabilitas dari Bank dan Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB) yang berdampak sistemik, yaitu antara lain dengan memberikan

Fasilitas Pembiayaan Darurat (FPD) bagi Bank atau bantuan likuiditas bagi LKBB yang mengalami permasalahan likuiditas. Selain itu, dapat pula dilakukan dengan menambah modal berupa penyertaan modal sementara terhadap Bank dan LKBB yang mengalami permasalahan solvabilitas.

Dengan diaturnya JPSK, maka :

- a. terdapat landasan hukum yang kuat dalam melakukan tindakan pencegahan dan penanganan krisis;
- b. adanya transparansi dan akuntabilitas dalam mekanisme pengambilan keputusan dalam rangka pencegahan dan penanganan krisis;
- c. terdapat mekanisme koordinasi diantara lembaga terkait dalam menghadapi gangguan yang berpotensi mengancam stabilitas sistem keuangan nasional, tanpa mengurangi independensi masing-masing otoritas;
- d. penanganan permasalahan lembaga keuangan yang berdampak sistemik dapat dilakukan secara tuntas;
- e. terdapat sumber pendanaan yang jelas untuk tindakan pencegahan dan penanganan krisis dengan tetap berpedoman pada hak budget Dewan Perwakilan Rakyat.

Prinsip-prinsip implementasi pencegahan dan penanganan krisis meliputi:

1. Kecepatan pengambilan keputusan

Keputusan penanganan terhadap permasalahan bank harus dilakukan segera mungkin paling tidak ketika terjadi indikasi bahwa hal tersebut dapat menjadi awal pemicu dampak sistemik terhadap sistem keuangan. Tindakan cepat, pesan (*signaling*) yang jelas dan kepemimpinan yang didefinisikan secara baik akan memberikan dampak positif untuk menjaga dan/atau pemulihan kepercayaan publik.

2. Transparansi dan kredibilitas keputusan

Menjaga integritas dan kepercayaan publik dalam penanganan krisis menjadi faktor yang sangat penting untuk keberhasilan pemulihan kepercayaan sistem keuangan nasional. Untuk itu, sangat diperlukan adanya proses yang

menjamin bahwa pelaksanaan pencegahan dan penanganan krisis dilakukan secara transparan dan akuntabel, serta dilakukan oleh lembaga yang kompeten. Dengan demikian diperlukan data dan informasi yang handal (*reliable*), staf yang berkualitas, koordinasi institusional yang erat, dan komunikasi publik yang baik.

3. Kepastian hukum

Keputusan yang diambil dalam rangka pencegahan dan penanganan krisis oleh otoritas fiskal dan otoritas moneter merupakan keputusan yang sah dan mengikat, sehingga dapat memberikan kepastian hukum.

4. Akuntabilitas penggunaan dana publik

Dalam pencegahan dan penanganan krisis yang memerlukan dukungan pendanaan dari APBN, mekanismenya dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan mempertimbangkan kecepatan pengambilan keputusan.

Berdampak Sistemik adalah suatu kondisi sulit yang ditimbulkan oleh suatu atau beberapa Bank, LKBB, dan/atau gejolak pasar keuangan yang apabila tidak diatasi dapat menyebabkan kegagalan sejumlah Bank dan/atau LKBB lain sehingga menyebabkan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap sistem keuangan dan perekonomian nasional.

Permasalahan lembaga keuangan yang berdampak sistemik sebagaimana diuraikan diatas dapat terjadi pada kondisi sistem keuangan dalam keadaan normal maupun dalam keadaan krisis. Dampak sistemik dapat timbul karena terjadinya permasalahan dari suatu lembaga keuangan baik secara individu maupun bersama-sama dengan potensi penyebaran masalah (*contagion effect*) yang dapat menyebabkan kegagalan sejumlah lembaga keuangan lainnya bahkan kegagalan pada sistem keuangan secara keseluruhan. Dampak sistemik dapat terjadi dalam kondisi krisis akibat kemerosotan ekonomi/ keuangan dalam negeri atau kemerosotan ekonomi/keuangan dunia.

Sebagaimana praktik yang berlaku umum di negara-negara lain, kriteria dan pengukuran dampak sistemik tidak ditetapkan secara eksplisit dan dimuka (*ex ante*) dalam suatu ketentuan perundang-undangan, karena:

a. Berpotensi menimbulkan *moral hazard*

Apabila kriteria dampak sistemik ditetapkan secara eksplisit, maka terdapat potensi bank atau lembaga keuangan bukan bank dapat memposisikan sebagai lembaga yang berdampak sistemik. Oleh karena itu Bank/LKBB cenderung kurang memperhatikan risiko (*excessive risk taking*). Hal tersebut dilakukan karena pemilik atau pengurus lembaga keuangan memperkirakan lembaga keuangan dimaksud akan diselamatkan oleh Pemerintah.

b. Pengukuran Dampak Sistemik Bersifat Situasional

Skala atau dampak sistemik disebabkan oleh berbagai situasi, baik yang bersifat internal dari lembaga keuangan maupun bersifat eksternal seperti krisis keuangan global, serangan teroris, dan bencana alam. Oleh karena itu, penetapan dampak sistemik sulit untuk ditetapkan diawal. Suatu lembaga keuangan dapat dinyatakan berdampak sistemik pada situasi tertentu, namun tidak berdampak sistemik pada situasi yang berbeda. Dengan demikian, pengukuran dampak sistemik memerlukan *professional judgement*.

2. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Terhadap Pengajuan Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan

Dalam rangka mengantisipasi ancaman krisis global, sebelumnya pada tanggal 15 Oktober 2008, Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (Perpu JPSK). Selanjutnya, guna memenuhi amanat konstitusi, Presiden Republik Indonesia dengan surat Nomor R-63/Pres/10/2008 tanggal 29 Oktober 2008 telah menyampaikan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun

2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan menjadi Undang-Undang kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat.

Proses selanjutnya, Menteri Keuangan bersama-sama dengan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia selaku wakil Pemerintah telah melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perpu JPSK dimaksud dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Berdasarkan pembahasan tersebut, dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat tanggal 18 Desember 2008 yang ditindaklanjuti dengan surat Ketua Dewan Perwakilan Rakyat kepada Presiden Nomor LG.01.02/9319/DPR RI/XII/2008 tanggal 24 Desember 2008, setelah didahului dengan proses lobi antara pimpinan fraksi di DPR dengan pemerintah lebih dari 30 menit, DPR akhirnya memutuskan secara resmi menolak peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perpu) Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sektor Keuangan (JPSK). Ketua DPR Agung Laksono mengatakan, berdasarkan pandangan akhir fraksi tadi ada empat fraksi yang menyetujui atau menerima Perpu JPSK. Yakni FPD, FPPP, FPDS, dan FPKS. "Dua fraksi belum menyetujui yaitu FPG dan FPBD," dalam rapat paripurna, Kamis 18 Desember 2008. Sedangkan fraksi yang menolak ada empat. Yakni FPDIP, FPAN, FPBR, dan FPKB. Forum konsultasi telah menyepakati untuk meminta pemerintah agar segera mengajukan RUU JPSK sebelum tanggal 19 Januari 2009 dan selanjutnya ditindaklanjuti sebagaimana mekanisme yang berlaku.²¹²

Menindaklanjuti keputusan Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat dan surat Ketua Dewan Perwakilan Rakyat tersebut, Presiden melalui surat Nomor R-4/Pres/1/2009 tanggal 14 Januari 2009 telah menyampaikan Rancangan Undang-Undang tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat, serta telah menunjuk kembali, Menteri Keuangan dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk dapat mewakili Presiden dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan ini dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

²¹²Keterangan Pemerintah Mengenai Rancangan Undang-Undang Tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan, Tanggal 17 Februari 2009.

Berdasarkan Keputusan tersebut terdapat beberapa penafsiran karena DPR tidak secara jelas menolak Perpu JPSK maka perpu tersebut dapat berlaku. "Tetap berlaku. dalam implementasinya akan memperhatikan situasi perkembangan dan karena pesannya dari DPR yaitu segera mengajukan RUU. Selanjutnya, apabila perpu tidak ditolak maka tidak boleh lagi diajukan, karena Perpu JPSK tidak ditolak, maka Perpu JPSK tetap ada.

C. **Sistematika Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan**

Materi muatan yang terkandung dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan pada prinsipnya merupakan materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang.²¹³ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan ini dibagi dalam 9 (sembilan) Bab dan terdiri dari 31 Pasal, yang disusun dengan sistematika sebagai berikut: Judul, Pembukaan, Batang Tubuh, Penutup dan Penjelasan. Adapun Batang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan dibagi menjadi bab-bab yang meliputi pengaturan tentang (i) Ketentuan Umum, (ii) Tujuan dan Ruang Lingkup, (iii) Komite Stabilitas Sistem Keuangan, (iv) Pencegahan Krisis, (v) Penanganan Krisis, (vi) Insentif dan Fasilitas Untuk Penanganan Sektor Privat, (vii) Sumber Pendanaan (viii) Ketentuan Lain-lain, dan (ix) Ketentuan Penutup.

Beberapa hal pokok yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan sebagai berikut.

²¹³Lihat Pasal 9 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389).

1. Tujuan dan Ruang Lingkup Jaring Pengaman Sistem Keuangan

Jaring Pengaman Sistem Keuangan bertujuan untuk menciptakan dan memelihara stabilitas sistem keuangan melalui pencegahan dan penanganan Krisis.²¹⁴ Ruang lingkup Jaring Pengaman Sistem Keuangan meliputi pencegahan dan penanganan Krisis.²¹⁵ Pencegahan Krisis meliputi tindakan mengatasi permasalahan:

- a. Bank yang mengalami kesulitan likuiditas yang Berdampak Sistemik;
- b. Bank yang mengalami permasalahan solvabilitas atau kegagalan pelunasan FPD yang Berdampak Sistemik; dan
- c. LKBB yang mengalami kesulitan likuiditas dan masalah solvabilitas yang Berdampak Sistemik.

Penanganan Krisis meliputi tindakan mengatasi permasalahan:

- a. Bank yang mengalami kesulitan likuiditas dan/atau solvabilitas yang secara individu Berdampak Sistemik atau bank yang secara individu tidak Berdampak Sistemik tetapi secara bersama-sama dengan bank lain Berdampak Sistemik, pada kondisi Krisis; dan
- b. LKBB yang mengalami permasalahan solvabilitas yang Berdampak Sistemik.

2. Komite Stabilitas Sistem Keuangan

Untuk mencapai tujuan Jaring Pengaman Sistem Keuangan, dibentuk Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) yang terdiri dari Menteri Keuangan sebagai Ketua merangkap anggota dan Gubernur Bank Indonesia sebagai anggota.²¹⁶ KSSK berfungsi menetapkan kebijakan dalam rangka pencegahan

²¹⁴Lihat Pasal 2 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 149, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4907).

²¹⁵Lihat Pasal 3, *Ibid.*

²¹⁶Pasal 5, *Ibid.*

dan penanganan Krisis.²¹⁷ Dalam rangka melaksanakan fungsi penetapan kebijakan pencegahan dan penanganan Krisis, KSSK mempunyai tugas:²¹⁸

- a. mengevaluasi skala dan dimensi permasalahan likuiditas dan/atau solvabilitas bank/LKBB yang ditengarai Berdampak Sistemik;
- b. menetapkan permasalahan likuiditas dan/atau masalah solvabilitas bank/LKBB Berdampak Sistemik atau tidak Berdampak Sistemik; dan
- c. menetapkan langkah-langkah penanganan masalah bank/LKBB yang dipandang perlu dalam rangka pencegahan dan penanganan Krisis.

Dalam rangka mendukung pelaksanaan tugas KSSK, KSSK dibantu oleh sekretariat. Anggaran sekretariat dapat berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Bank Indonesia, dan/atau LPS. Struktur organisasi dan tugas sekretariat ditetapkan dengan keputusan KSSK.²¹⁹ KSSK menyampaikan laporan mengenai pencegahan dan penanganan Krisis kepada Presiden.²²⁰ Adapun mekanisme Rapat KSSK sebagai berikut, Rapat KSSK diselenggarakan sekurang-kurangnya 4 (empat) kali dalam 1 (satu) tahun. Pengambilan keputusan dalam rapat KSSK dilakukan berdasarkan mufakat. Dalam hal tidak tercapai mufakat, Ketua KSSK menetapkan keputusan. Ketentuan lebih lanjut mengenai mekanisme rapat KSSK ditetapkan dengan keputusan KSSK.²²¹

3. Pencegahan Krisis

Adapun mekanisme pencegahan krisis, yaitu dalam hal terdapat bank yang mengalami kesulitan likuiditas yang ditengarai Berdampak Sistemik oleh Bank Indonesia, KSSK memutuskan kondisi bank tersebut Berdampak Sistemik atau tidak Berdampak Sistemik. Dalam hal bank diputuskan Berdampak Sistemik, KSSK memutuskan pemberian FPD oleh Bank Indonesia kepada bank, penetapan pagu, jangka waktu, suku bunga, dan kriteria umum agunan

²¹⁷Pasal 6, *Ibid.*

²¹⁸Pasal 7, *Ibid.*

²¹⁹Pasal 8, *Ibid.*

²²⁰Pasal 9, *Ibid.*

²²¹Pasal 10, *Ibid.*

FPD, berdasarkan rekomendasi Gubernur Bank Indonesia. Pemberian FPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya dapat diberikan kepada bank yang mengajukan permohonan FPD dan memenuhi kriteria solvabilitas sesuai ketentuan Bank Indonesia. Jangka waktu pemberian FPD paling lama 90 (sembilan puluh) hari kalender sejak penandatanganan perjanjian pemberian FPD dan dapat diperpanjang 1 (satu) kali dalam jangka waktu paling lama 90 (sembilan puluh) hari kalender. Dalam hal KSSK memutuskan bank yang mengalami kesulitan likuiditas tidak Berdampak Sistemik, atau Berdampak Sistemik namun tidak mengajukan permohonan FPD, Bank Indonesia menetapkan bank dimaksud sebagai Bank Gagal.²²²

Dengan diberikannya FPD kepada bank, Bank Indonesia berwenang:²²³

- a. mengambil alih hak dan wewenang Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) untuk mengganti sebagian atau seluruh direksi dan komisaris bank;
- b. menempatkan pihak yang mewakili Bank Indonesia sebagai direksi dan/atau komisaris bank; dan
- c. menempatkan bank dimaksud dalam status pengawasan khusus.

Pemberian FPD dituangkan dalam perjanjian antara bank dan Bank Indonesia yang dilengkapi dengan:²²⁴

- a. daftar aset bank dengan nilai taksasi sementara yang menjadi agunan FPD; dan
- b. rencana kerja bank dalam menyelesaikan permasalahan yang dihadapi.

Bank penerima FPD) dilarang membagikan dividen dan manfaat finansial lainnya kepada pemegang saham sebelum bank melunasi FPD.²²⁵

Menteri Keuangan atas nama Pemerintah memberikan jaminan secara tertulis atas FPD yang diberikan oleh Bank Indonesia. Jaminan pemerintah sebagaimana

²²²Pasal 11, *Ibid.*

²²³Pasal 12, *Ibid.*

²²⁴Pasal 13, *Ibid.*

²²⁵Pasal 14, *Ibid.*

dimaksud pada ayat (1) berupa penggantian dana FPD yang belum dilunasi oleh bank kepada Bank Indonesia dalam hal:²²⁶

- a. bank tidak melunasi FPD dalam jangka waktu yang ditetapkan KSSK; atau
- b. bank dinyatakan sebagai Bank Gagal sebelum berakhirnya jangka waktu FPD.

Apabila bank tidak dapat melunasi FPD dalam jangka waktu yang ditetapkan KSSK, Bank Indonesia menyatakan bank dimaksud sebagai Bank Gagal dan meminta KSSK untuk memutuskan kebijakan penanganan Bank Gagal dimaksud.²²⁷ Dalam hal bank penerima FPD dinyatakan sebagai Bank Gagal, berdasarkan keputusan KSSK:²²⁸

- a. Pemerintah mengganti dana FPD yang belum dilunasi oleh bank penerima FPD kepada Bank Indonesia;
- b. Bank Indonesia menyerahkan piutang FPD dan agumannya kepada Menteri Keuangan melalui Perjanjian Pengalihan Hak Atas Piutang beserta seluruh dokumen yang telah dicek kelengkapannya oleh Bank Indonesia; dan
- c. LPS melakukan penyelesaian atau penanganan Bank Gagal.²²⁹

Penanganan Masalah Solvabilitas Bank Yang Berdampak Sistemik yaitu dalam hal bank dinyatakan sebagai Bank Gagal yang ditengarai Berdampak Sistemik oleh Bank Indonesia, KSSK memutuskan Bank Gagal tersebut Berdampak Sistemik atau tidak Berdampak Sistemik. Penyelesaian atau penanganan Bank Gagal dilakukan oleh LPS. Dalam hal kondisi keuangan LPS tidak mencukupi untuk penanganan Bank Gagal, Pemerintah dapat memberikan pinjaman kepada LPS.²³⁰

Selain itu juga mengatur mengenai Penanganan Kesulitan Likuiditas dan/atau Masalah Solvabilitas LKBB diatur mekanisme bahwa dalam hal terdapat LKBB yang mengalami kesulitan likuiditas dan/atau masalah solvabilitas yang

²²⁶Pasal 15, *Ibid.*

²²⁷Pasal 16, *Ibid.*

²²⁸Pasal 17, *Ibid.*

²²⁹Dalam hal kondisi keuangan LPS tidak mencukupi untuk penanganan Bank Gagal Pemerintah dapat memberikan pinjaman kepada LPS.

²³⁰Pasal 18, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 149, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4907).

ditengarai Berdampak Sistemik oleh Departemen Keuangan, KSSK memutuskan kondisi LKBB tersebut Berdampak Sistemik atau tidak Berdampak Sistemik. Dalam hal LKBB diputuskan Berdampak Sistemik, KSSK memutuskan kebijakan penanganan LKBB dimaksud.²³¹

4. Penanganan Krisis

Penanganan krisis meliputi dalam hal terjadi keadaan yang dinilai membahayakan stabilitas sistem keuangan dan perekonomian nasional, KSSK menetapkan:²³²

- a. langkah-langkah penanganan Krisis termasuk perkiraan kebutuhan biaya penanganan Krisis;
- b. pemberian FPD kepada bank yang mengalami kesulitan likuiditas oleh Bank Indonesia yang pembiayaannya dari Pemerintah;
- c. pemberian bantuan likuiditas kepada LKBB yang mengalami kesulitan likuiditas oleh Pemerintah; dan
- d. penambahan modal berupa penyertaan modal sementara kepada bank/LKBB yang mengalami masalah solvabilitas yang pelaksanaannya dilakukan oleh LPS/Pemerintah.²³³

Pemberian FPD kepada bank Berdampak Sistemik dalam kondisi Krisis dituangkan dalam perjanjian antara bank dan Bank Indonesia yang bertindak untuk dan atas nama Pemerintah, yang dilengkapi dengan:²³⁴

- a. daftar aset bank dengan nilai taksasi sementara yang menjadi agunan FPD;²³⁵ dan
- b. rencana kerja bank dalam menyelesaikan permasalahan yang dihadapi.²³⁶

²³¹Pasal 19, *Ibid.*

²³²Pasal 20, *Ibid.*

²³³Pendanaan untuk pelaksanaan penanganan Krisis menjadi beban Pemerintah.

²³⁴Pasal 21, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 149, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4907).

²³⁵Pengikatan aset bank yang menjadi agunan, dilakukan oleh Bank Indonesia setelah dokumen agunan lengkap.

Bank penerima FPD sebagaimana dimaksud dalam huruf b, dilarang membagikan dividen dan manfaat finansial lainnya kepada pemegang saham sebelum bank melunasi FPD.²³⁷ Apabila bank tidak dapat melunasi FPD dalam jangka waktu yang ditetapkan KSSK, Bank Indonesia menyatakan bank dimaksud sebagai Bank Gagal dan meminta KSSK untuk memutuskan kebijakan penanganan Bank Gagal dimaksud.²³⁸

Dalam hal menurut penilaian KSSK kondisi Krisis dapat membahayakan perekonomian nasional, apabila diperlukan, KSSK berdasarkan rekomendasi Gubernur Bank Indonesia mengusulkan kepada Presiden membentuk badan khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37A Undang-Undang tentang Perbankan. Pelaksanaan penambahan modal berupa penyertaan modal sementara kepada bank/LKBB yang mengalami masalah solvabilitas dapat dilakukan oleh badan khusus berdasarkan penunjukan KSSK.²³⁹ LPS dan/atau badan khusus untuk dan atas nama Pemerintah menjual saham dari penyertaan modal sementara sesuai dengan jangka waktu yang ditetapkan KSSK.²⁴⁰

5. Insentif dan Fasilitas Untuk Penanganan Sektor Privat

Pemerintah dan Bank Indonesia dapat memberikan insentif dan/atau fasilitas dalam rangka mempercepat penyelesaian masalah likuiditas dan/atau solvabilitas bank/LKBB yang Berdampak Sistemik yang dilakukan oleh sektor privat yang dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.²⁴¹

²³⁶Rencana kerja harus disampaikan paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah pemberian FPD.

²³⁷Pasal 22, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 149, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4907).

²³⁸Pasal 23, *Ibid.*

²³⁹Pasal 24, *Ibid.*

²⁴⁰Pasal 25, *Ibid.*

²⁴¹Pasal 26, *Ibid.*

6. Sumber Pendanaan

Sumber pendanaan Pemerintah untuk pencegahan dan penanganan Krisis berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara melalui penerbitan SBN atau tunai. Menteri Keuangan menetapkan ketentuan dan persyaratan penerbitan SBN berdasarkan hasil rapat antara Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia dengan mempertimbangkan sustainability Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, tingkat kesehatan neraca Bank Indonesia, dan efektivitas kebijakan moneter. Pemerintah dapat melakukan penerbitan SBN melebihi pagu yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang bersangkutan yang selanjutnya diusulkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan dan/atau disampaikan dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat. Penerbitan SBN dikecualikan dari ketentuan tujuan penerbitan SBN sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Surat Utang Negara dan tujuan penerbitan surat berharga syariah negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Surat Berharga Syariah Negara. Bank Indonesia dapat membeli SBN di pasar primer dalam rangka pencegahan dan penanganan Krisis. Penggunaan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk pencegahan dan penanganan Krisis harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Menteri Keuangan melaporkan penerbitan SBN kepada Dewan Perwakilan Rakyat paling lambat 30 hari kalender sejak penerbitan SBN.²⁴²

Proses selanjutnya, Menteri Keuangan bersama-sama dengan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia selaku wakil Pemerintah telah melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perpu JPSK dimaksud dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Berdasarkan pembahasan tersebut, dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat tanggal 18 Desember 2008 yang ditindaklanjuti dengan surat Ketua Dewan Perwakilan Rakyat kepada Presiden Nomor LG.01.02/9319/DPR RI/XII/2008 tanggal 24 Desember 2008, Dewan Perwakilan Rakyat telah meminta kepada

²⁴²Pasal 27, *ibid.*

Pemerintah agar mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan sebelum tanggal 19 Januari 2009.

Menindaklanjuti keputusan Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat dan surat Ketua Dewan Perwakilan Rakyat tersebut, Presiden melalui surat Nomor R-4/Pres/1/2009 tanggal 14 Januari 2009 telah menyampaikan Rancangan Undang-Undang tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat, dan Presiden menunjuk Menteri Keuangan dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk mewakili Presiden dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan ini dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

RUU JPSK ini dibangun dari kerangka Perpu JPSK yang sudah ada, dengan melakukan perbaikan dan penyempurnaan konsepsi RUU JPSK berdasarkan saran, masukan dan pendapat yang disampaikan Anggota Dewan pada saat pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perpu JPSK, baik yang disampaikan pada saat penyampaian pendapat akhir fraksi maupun pada rapat paripurna DPR.

Rancangan Undang-Undang tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan dimaksudkan untuk (i) menghindari ketidakjelasan kerangka hukum dalam pengambilan keputusan terutama dalam keadaan krisis sistemik, (ii) menghindari penanganan yang bersifat *ad-hoc* dan lambat, (iii) meningkatkan kepercayaan dan persepsi masyarakat akan kesiapan otoritas dalam menghadapi krisis keuangan, dan (iv) meminimalkan biaya penanganan krisis. Berdasarkan pengalaman tersebut, filosofis penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan adalah agar pencegahan dan penanganan krisis dapat dilakukan dengan 4 (empat) prinsip yaitu:

1. Prinsip Kecepatan Pengambilan Keputusan

Keputusan penanganan terhadap permasalahan bank harus dilakukan sesegera mungkin paling tidak ketika terjadi indikasi bahwa hal tersebut dapat menjadi awal pemicu dampak sistemik terhadap sistem keuangan. Tindakan cepat, pesan (*signaling*) yang jelas dan kepemimpinan yang didefinisikan secara baik akan memberikan dampak positif untuk menjaga dan/atau memulihkan kepercayaan publik.

2. Prinsip Transparansi dan Kredibilitas Keputusan

Menjaga integritas dan kepercayaan publik dalam penanganan krisis menjadi faktor yang sangat penting untuk keberhasilan pemulihan kepercayaan terhadap sistem keuangan nasional. Untuk itu, sangat diperlukan adanya proses yang menjamin bahwa pelaksanaan pencegahan dan penanganan krisis dilakukan secara transparan dan akuntabel, serta dilakukan oleh lembaga yang kompeten. Dengan demikian, diperlukan data dan informasi yang handal (*reliable*), staf yang berkualitas, koordinasi institusional yang erat, dan komunikasi publik yang baik.

3. Prinsip Kepastian Hukum

Keputusan yang diambil dalam rangka pencegahan dan penanganan krisis oleh otoritas fiskal dan otoritas moneter merupakan keputusan yang sah dan mengikat, sehingga dapat memberikan kepastian hukum.

4. Prinsip Akuntabilitas Penggunaan Dana Publik

Dalam pencegahan dan penanganan krisis yang memerlukan dukungan pendanaan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, mekanismenya dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap mempertimbangkan kecepatan pengambilan keputusan.

Jaring Pengaman Sistem Keuangan secara umum bertujuan menciptakan dan memelihara stabilitas sistem keuangan melalui pengaturan dan pengawasan lembaga keuangan dan sistem pembayaran, penyediaan fasilitas *lender of the last resort*, program penjaminan simpanan, serta pencegahan dan penanganan krisis. Namun demikian, mengingat pengaturan dan pengawasan lembaga keuangan dan sistem pembayaran, penyediaan fasilitas *lender of the last resort*, serta program penjaminan simpanan telah diatur dalam Undang-Undang tersendiri maka Undang-Undang ini hanya mengatur masalah pencegahan dan penanganan krisis yang berdampak sistemik dan membahayakan sistem keuangan dan perekonomian nasional.

Jaring Pengaman Sistem Keuangan ditujukan untuk mengatur mekanisme koordinasi yang efisien dan efektif di antara berbagai lembaga yang bertanggung jawab dalam menjaga stabilitas sistem keuangan nasional.

Dengan dilakukannya pengaturan mengenai Jaring Pengaman Sistem Keuangan, maka:

- a. terdapat landasan hukum yang kuat dalam melakukan tindakan pencegahan dan penanganan krisis;
- b. adanya transparansi dan akuntabilitas dalam mekanisme pengambilan keputusan dalam rangka pencegahan dan penanganan krisis;
- c. terdapat mekanisme koordinasi di antara lembaga terkait dalam menghadapi gangguan yang berpotensi mengancam stabilitas sistem keuangan nasional, tanpa mengurangi independensi masing-masing otoritas;
- d. penanganan permasalahan lembaga keuangan yang berdampak sistemik dapat dilakukan secara tuntas; dan
- e. terdapat sumber pendanaan yang jelas untuk tindakan pencegahan dan penanganan krisis dengan berpedoman pada hak budget Dewan Perwakilan Rakyat.

Berdasarkan pengalaman di berbagai negara, secara garis besar Jaring Pengaman Sistem Keuangan terdiri dari 5 (lima) komponen besar yaitu:

- a. adanya mekanisme *lender of the last resort* yang dapat berfungsi dengan baik dan efektif dalam kondisi normal;
- b. adanya mekanisme pemberian fasilitas pembiayaan darurat (FPD) yang dapat berfungsi dengan baik dan efektif dalam kondisi berpotensi krisis dan kondisi krisis;
- c. adanya sistem penjaminan simpanan diharapkan akan mengurangi biaya sosial bank yang mengalami kebangkrutan dan selanjutnya mengurangi kemungkinan penggunaan *lender of the last resort*. Keberadaan sistem penjamin simpanan ini memungkinkan pengambil keputusan dapat melakukan penutupan bank tanpa menimbulkan kekhawatiran nasabah;
- d. adanya regulasi tentang permodalan sehingga mengurangi potensi bank gagal dan mengurangi biaya intervensi melalui *lender of the last resort*;
- e. adanya prosedur untuk melakukan penyelamatan (*bailout*) atau likuidasi bank/LKBB sehingga lembaga keuangan yang bermasalah dapat ditangani dengan cepat dan tepat.

Mengacu pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka Rancangan Undang-Undang tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan ini dibagi dalam 9 (sembilan) Bab dan terdiri dari 39 Pasal, yang disusun dengan sistematika sebagai berikut: Judul, Pembukaan, Batang Tubuh, Penutup dan Penjelasan. Adapun Batang Tubuh Rancangan Undang-Undang tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan dibagi menjadi bab-bab yang meliputi pengaturan tentang (i) Ketentuan Umum, (ii) Ruang Lingkup, (iii) Komite Stabilitas Sistem Keuangan, (iv) Pencegahan Krisis, (v) Penanganan Krisis, (vi) Kebijakan Penanganan Sektor Privat, (vii) Sumber Pendanaan, Persetujuan DPR, dan Akuntabilitas, (viii) Ketentuan Lain-lain, dan (ix) Ketentuan Penutup.



BAB IV
IMPLIKASI YURIDIS TERHADAP PENCABUTAN
PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG

A. Mekanisme Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

1. Dasar Hukum

Dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang.²⁴³ Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa, ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah, dan rancangan peraturan presiden diatur dengan Peraturan Presiden.²⁴⁴

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 24 tersebut, dibentuklah Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.

2. Proses Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal

²⁴³Lihat Pasal 9 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389).

²⁴⁴Lihat Pasal 24, *ibid.*

kegentingan yang memaksa,²⁴⁵ oleh karena itu proses pembentukannya agak berbeda dengan pembentukan suatu Undang-Undang.²⁴⁶

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945, dapat diketahui bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mempunyai hierarki, fungsi dan materi muatan yang sama dengan Undang-Undang, hanya di dalam pembentukannya berbeda dengan Undang-Undang.²⁴⁷

Selama ini Undang-Undang selalu dibentuk oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, dan dalam keadaan normal, atau menurut Perubahan UUD 1945 dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, serta disahkan oleh Presiden, sedangkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dibentuk oleh Presiden tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat karena adanya suatu "hal ihwal kegentingan yang memaksa".

Pasal 22 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk secara subjektif menilai keadaan negara atau hal ihwal yang terkait dengan negara yang menyebabkan suatu undang-undang tidak dapat dibentuk segera, sedangkan kebutuhan akan pengaturan materiil mengenai hal yang perlu diatur sudah sangat mendesak sehingga Pasal 22 UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perpu). Jika kelak, perpu itu telah dinilai oleh DPR sebagaimana mestinya, akhirnya diterima oleh DPR, barulah dapat dikatakan bahwa keadaan atau hal ihwal kegentingan yang memaksa yang menjadi syarat pemberlakuan Perpu yang bersangkutan menjadi keadaan atau hal ihwal yang memang bersifat kegentingan yang memaksa berdasarkan penilaian yang objektif atas keadaan atau hal ihwal dimaksud yang dilakukan bersama-sama oleh DPR bersama-sama dengan pemerintah.

²⁴⁵Lihat Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389).

²⁴⁶Maria Farida Indarti, *op.cit.*, hal. 80.

²⁴⁷Ibid.

Presiden diberi kewenangan berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (1) untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau Perpu sebagaimana mestinya.²⁴⁸

Oleh sebab itu, membedakan antara undang-undang dengan Perpu dengan istilah tindakan kenegaraan versus tindakan pemerintahan tidaklah tepat, meskipun dapat memudahkan pengertian mengenai hal itu. Pertimbangan yang lebih sederhana dan lebih tepat untuk dipakai ialah bahwa Perpu itu menyangkut tindakan pemerintahan untuk mengatur yang berkaitan dengan alasan "*innere notstand*" menurut kebutuhan keadaan yang (i) mendesak dari segi substansinya, dan (ii) genting dari segi waktunya. Jika kedua pertimbangan ini terpenuhi, maka untuk kepentingan pemerintahan, Presiden berwenang menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang untuk menjamin agar tindakan pemerintahan dimaksud dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya tanpa harus lebih dulu menunggu ditetapkannya undang-undang.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 22 UUD 1945 dapat diketahui bahwa:²⁴⁹ Pertama, Peraturan tersebut disebut peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang, yang berarti bahwa bentuknya adalah Peraturan Pemerintah (PP) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945. Pasal 5 ayat (2) ini menyatakan, "Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya". Jika biasanya bentuk Peraturan Pemerintah itu adalah peraturan yang ditetapkan untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya, maka dalam keadaan kegentingan yang memaksa bentuk Peraturan Pemerintah itu dapat dipakai

²⁴⁸Sifat "*innere notstand*" itulah yang dapat dijadikan alasan pokok yang dapat membenarkan ditetapkannya Perpu oleh Presiden, yaitu sepanjang berkaitan dengan kepentingan internal pemerintahan yang memerlukan dukungan payung hukum setingkat undang-undang dalam keadaan genting dan mendesak, sementara undang-undang dimaksud tidak mungkin di-bentuk dalam waktu cepat. Karena itu, memang nampak ada benarnya untuk menyatakan Perpu itu sebagai tindakan pemerintahan, seperti yang dikemukakan oleh Bagir Manan. Akan tetapi, untuk membedakan istilah undang-undang sebagai tindakan kenegaraan dan Perpu sebagai tindakan pemerintahan, juga tidak dapat dikatakan tepat sekali. Banyak juga undang-undang yang dibentuk berkaitan erat dengan kepentingan pemerintahan dan karena itu dapat dikatakan sebagai tindakan pemerintahan. Misalnya, pembentukan undang-undang tentang pemekaran suatu kabupaten atau provinsi tertentu jelas berkaitan dengan pemerintahan.

²⁴⁹Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, op.cit., hal 80.

untuk menuangkan ketentuan-ketentuan yang semestinya dituangkan dalam bentuk undang-undang dan untuk menggantikan undang-undang.

Kedua²⁵⁰, pada pokoknya, peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang itu sendiri bukanlah nama resmi yang diberikan oleh UUD 1945. Namun, dalam praktik selama ini, peraturan pemerintah yang demikian itu lazim dinamakan sebagai Peraturan Pemerintah (tanpa kata “sebagai”) Pengganti Undang-Undang atau disingkat PERPU atau biasa juga ditulis Perpu.²⁵¹ Kedua undang-undang dasar ini sama-sama menggunakan istilah Undang-Undang darurat untuk pengertian yang mirip atau serupa dengan Perpu²⁵².

Ketiga, Perpu tersebut pada pokoknya hanya dapat ditetapkan oleh Presiden apabila persyaratan “kegentingan yang memaksa” itu terpenuhi sebagaimana mestinya. Keadaan “kegentingan yang memaksa” yang dimaksud di sini berbeda dan tidak boleh dicampur-adukkan dengan pengertian “keadaan bahaya” sebagaimana ditentukan oleh Pasal 12 UUD 1945.²⁵³ Oleh karena itu, sebagai dokumen historis, uraian penjelasan atas pasal-pasal ini dalam naskah Penjelasan (tentang) UUD 1945 dapat dijadikan rujukan untuk memahami rumusan kedua pasal ini, terutama Pasal 22 secara lebih mendalam. Dalam penjelasan Pasal 22 itu dinyatakan,

“Pasal ini mengenai noodverordeningsrecht Presiden. Aturan sebagai ini memang perlu diadakan agar supaya keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan yang genting, yang memaksa pemerintah untuk ber-tindak lekas dan tepat. Meskipun demikian, pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, peraturan

²⁵⁰Ibid, hal.81.

²⁵¹Oleh karena itu, kelaziman itu kita terima saja apa adanya sehingga produk hukum peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang itu dapat secara resmi disebut sebagai Perpu atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Penamaan demikian ini sangat berbeda dari ketentuan yang terdapat dalam Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950.

²⁵²Jimly Asshiddiqie menyebut mirip atau serupa, karena pada pokoknya antara Perpu menurut UUD 1945 dan undang-undang darurat menurut Konstitusi RIS Tahun 1949 dan UUDS Tahun 1950 itu memang tidak terdapat perbedaan yang prinsipil antara satu sama lain.

²⁵³Pasal 12 tersebut menyatakan, “Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”. Kedua ketentuan Pasal 12 dan Pasal 22 ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945 tersebut sama-sama berasal dari ketentuan asli UUD 1945, yang tidak mengalami perubahan dalam Perubahan Pertama sampai dengan Perubahan Keempat. Artinya, norma dasar yang terkandung di dalamnya tetap tidak mengalami perubahan.

pemerintah dalam pasal ini, yang kekuatannya sama dengan undang-undang harus disahkan pula oleh Dewan Perwakilan Rakyat”.

Dalam pengertian *“kegentingan yang memaksa”* itu terkandung sifat darurat atau *‘emergency’* yang memberikan alas kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Perpu atau disebut undang-undang darurat menurut Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950, atau *“emergency legislation”* menurut ketentuan konstitusi di berbagai negara lain. *“Keadaan bahaya”* seperti yang dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945 memang dapat menjadi salah satu sebab terpenuhinya persyaratan *“kegentingan yang memaksa”* menurut Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 itu. Akan tetapi, *“kegentingan yang memaksa”* menurut Pasal 22 itu tidak selalu bersumber dari *“keadaan bahaya”* menurut ketentuan Pasal 12. Pengertian bahaya itu dapat saja diartikan sebagai ancaman yang datang dari luar atau ancaman eksternal, tetapi keadaan *“genting dan memaksa”* dapat timbul sebagai akibat ancaman dari luar ataupun sebagai akibat tuntutan yang tak terelakkan dari dalam.²⁵⁴

Dari segi lain, *“keadaan bahaya”* yang datang dari luar itu dapat dilihat secara objektif fakta-fakta objektifnya, sehingga objektif atau tidaknya dinilai oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan *“kegentingan yang memaksa”* timbul dari penilaian subjektif Presiden belaka mengenai tuntutan mendesak dari dalam pemerintahannya untuk bertindak cepat dan tepat mengatasi keadaan yang genting.²⁵⁵

Di samping itu, keadaan bahaya menurut Pasal 12 itu juga dapat dikaitkan dengan ketentuan Pasal 11 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, *“Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian,*

²⁵⁴Ibid, hal. 82.

²⁵⁵Kriteria lain untuk membedakan antara undang-undang dan Perpu itu dapat pula dipertimbangkan pendapat Bagir Manan mengenai sifat tindakan pengaturan yang terdapat dalam kedua produk hukum ini. Menurut guru besar Universitas Padjadjaran ini, undang-undang merupakan produk tindakan pengaturan kenegaraan sedangkan Perpu merupakan tindakan produk pengaturan yang hanya bersifat pemerintahan. Ketika Komisi Yudisi-al mengusulkan agar Presiden menetapkan Perpu untuk mengadakan seleksi ulang para hakim agung, Bagir Manan selaku Ketua Mahkamah Agung tentu saja menyatakan tidak setuju. Apapun pengertian *“kegentingan yang memaksa”* yang hendak dijadikan alasan di balik ide penetapan Perpu dimaksud, menurut Bagir Manan, Presiden tidak mungkin menetapkan Perpu untuk mengatur secara berlawanan dengan undang-undang hal-hal yang berkenaan dengan pengangkatan dan pemberhentian hakim agung. Sebab, soal pengangkatan dan pemberhentian hakim agung menyangkut persoalan ketatanegaraan dalam hubungan antar lembaga pemerintahan eksekutif dengan lembaga yudikatif, bukan hanya berkaitan dengan persoalan internal pemerintahan yang memerlukan pengaturan yang dapat di-benarkan ditetapkan oleh Presiden karena alasan kegentingan yang memaksa.

dan perjanjian dengan negara lain". Keadaan perang itu juga menyebabkan timbulnya keadaan bahaya dan kegentingan yang memaksa. Karena itu, oleh Vernon Bogdanor dkk., keadaan darurat itu dibedakan antara (i) "state of war" atau "state of defence", (ii) "state of tension", dan (iii) keadaan yang disebutnya "innere notstand".²⁵⁶ Di Indonesia, dalam undang-undang pengertian keadaan darurat itu dibedakan antara (i) keadaan darurat perang, (ii) darurat militer, dan (iii) darurat sipil. Ketiga istilah ini jelas berbeda pengertiannya dari "state of war/defence", "state of tension", dan "innere notstand" tersebut di atas. Sebab, keadaan darurat perang dan darurat militer itu sama-sama berkaitan dengan kondisi "state of war" atau "state of defence".

Kondisi darurat sipil, seperti timbulnya ketegangan sosial, bencana alam, atau yang sejenisnya dapat dimasukkan ke dalam kategori "state of tension" atau kondisi tegang. Namun, khusus berkenaan dengan kondisi yang disebut "innere notstand" sama sekali tidak terkait dengan kondisi darurat sipil atau apalagi darurat militer. Keadaan darurat yang bersifat internal (*innere notstand*) itu dapat timbul berdasarkan penilaian subjektif Presiden sendiri sebagai pemegang tugas-tugas kepala pemerintahan tertinggi atas keadaan negara dan pemerintahan yang dipimpinnya. Jika timbul keadaan yang demikian genting dan memaksa, baik karena faktor-faktor yang bersifat eksternal ataupun karena faktor-faktor yang bersifat internal pemerintahan, yang hanya dapat diatasi dengan menetapkan suatu kebijakan yang berbeda dari apa yang diatur dalam undang-undang, maka untuk mengatasi keadaan itu, Presiden diberi kewenangan berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (1) untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau Perpu sebagaimana mestinya.²⁵⁷

²⁵⁶Vernon Bogdanor et. al, *Comparing Constitution*, (New York: Clarendon Press, 1995).

²⁵⁷Sifat "innere notstand" itulah yang dapat dijadikan alasan pokok yang dapat membenarkan ditetapkannya Perpu oleh Presiden, yaitu sepanjang berkaitan dengan kepentingan internal pemerintahan yang memerlukan dukungan payung hukum setingkat undang-undang dalam keadaan genting dan mendesak, sementara undang-undang dimaksud tidak mungkin dibentuk dalam waktu cepat. Karena itu, memang nampak ada benarnya untuk menyatakan Perpu itu sebagai tindakan pemerintahan, seperti yang dikemukakan oleh Bagir Manan. Akan tetapi, untuk membedakan istilah undang-undang sebagai tindakan kenegaraan dan Perpu sebagai tindakan pemerintahan, juga tidak dapat dikatakan tepat sekali. Banyak juga undang-undang yang dibentuk berkaitan erat dengan kepentingan pemerintahan dan karena itu dapat dikatakan sebagai tindakan pemerintahan. Misalnya,

Oleh sebab itu, membedakan antara undang-undang dengan Perpu dengan istilah tindakan kenegaraan versus tindakan pemerintahan tidaklah tepat, meskipun dapat memudahkan pengertian mengenai hal itu. Pertimbangan yang lebih sederhana dan lebih tepat untuk dipakai ialah bahwa Perpu itu menyangkut tindakan pemerintahan untuk mengatur yang berkaitan dengan alasan "*innere notstand*" menurut kebutuhan keadaan yang (i) mendesak dari segi substansinya, dan (ii) genting dari segi waktunya. Jika kedua pertimbangan ini terpenuhi, maka untuk kepentingan pemerintahan, Presiden berwenang menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang untuk menjamin agar tindakan pemerintahan dimaksud dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya tanpa harus lebih dulu menunggu ditetapkannya undang-undang.

Keempat, karena pada dasarnya Perpu itu sederajat atau memiliki kekuatan yang sama dengan undang-undang, maka DPR harus secara aktif mengawasi baik penetapan maupun pelaksanaan Perpu itu di lapangan jangan sampai bersifat eksekutif dan bertentangan dengan tujuan awal yang melatarbelakanginya.²⁵⁸ Namun demikian, jika misalnya ditetapkannya Perpu itu oleh Presiden sungguh-sungguh bersifat sewenang-wenang, dan kesewenang-wenangan itu ternyata menimbulkan korban ketidakadilan yang sangat serius, apakah Mahkamah Konstitusi harus menunggu waktu satu tahun sampai Perpu itu diajukan oleh Presiden dan mendapatkan persetujuan DPR sebagaimana mestinya? Lagi pula, dapat pula terjadi bahwa pemilihan bentuk Perpu itu sendiri memang disengaja oleh Presiden untuk menghindari dari perdebatan yang memakan waktu lama di DPR jika misalnya Presiden mengajukannya dalam bentuk rancangan undang-undang ke DPR.²⁵⁹

pembentukan undang-undang tentang pemekaran suatu kabupaten atau provinsi tertentu jelas berkaitan dengan pemerintahan.

²⁵⁸ Dengan demikian, Perpu itu harus dijadikan sebagai objek pengawasan yang sangat ketat oleh DPR sesuai dengan tugasnya di bidang pengawasan. Dapat pula dipersoalkan, apakah selama berada dalam pengawasan DPR-RI, Perpu itu tidak dapat dinilai atau diuji oleh lembaga peradilan, yang dalam hal ini Mahkamah Konstitusi. Secara se-pintas lalu, memang dapat dikatakan bahwa selama produk hukum tersebut masih berbentuk Perpu, belum menjadi undang-undang, maka meskipun kedudukannya sederajat dengan undang-undang, upaya kontrol hukum (*norm control*) terhadap Perpu itu masih merupakan urusan DPR, belum menjadi urusan Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi kelak, apabila DPR telah menyatakan persetujuannya dan kemudian Perpu itu berubah status menjadi undang-undang, barulah undang-undang eks Perpu itu dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi.

²⁵⁹ Oleh karena itu, sangatlah penting mengembangkan pengertian bahwa Perpu itu sebenarnya secara materiel adalah undang-undang juga, hanya bentuknya bukan undang-undang. Bajunya Peraturan Pemerintah, tetapi

Proses pembentukan suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang berjalan lebih singkat, mengingat pembentukannya dilakukan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu beberapa mata rantai prosesnya dipersingkat.²⁶⁰

Dalam Pasal 24 Undang-Undang Nomor 10 Th. 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* dirumuskan bahwa, "ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah, dan rancangan peraturan presiden diatur dengan Peraturan Presiden".

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 24 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* tersebut, saat ini telah berlaku Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang *Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden*. Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden memerintahkan penyusunan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.²⁶¹

Selanjutnya Presiden akan menugaskan penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang kepada Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi materi yang akan diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut, yang dalam penyusunannya menteri tersebut berkoordinasi dengan Menteri dan menteri/pimpinan lembaga terkait.²⁶²

Setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan oleh Presiden, menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi materi yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut

isinya adalah undang-undang, yaitu undang-undang dalam arti materiel atau "*wet in materiele zin*". Dengan demikian, Perpu itu sebagai undang-undang dalam arti materiel itu dapat saja diuji konstusionalitasnya oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana mestinya.

²⁶⁰Maria Farida Indarti, *op.cit.* hal.81.

²⁶¹Lihat Pasal 36 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang *Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan peraturan Pemerintah, dan Rancangan peraturan Presiden*.

²⁶²Lihat Pasal 37, *ibid.*

kemudian menyusun Rancangan Undang-Undang mengenai Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang. Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang tersebut kemudian akan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat sesuai dengan Pasal 25 dan Pasal 26 Peraturan Presiden ini.²⁶³

Sesuai dengan sifat dari suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, maka setelah ditetapkan oleh Presiden dan diundangkan, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dapat langsung berlaku mengikat umum, akan tetapi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat untuk dimintakan persetujuannya.

3. Proses Penetapan dan Pengundangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Proses Penetapan dan pengundangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang saat ini diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan yang dirumuskan sebagai berikut:

“Presiden menetapkan rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah, dan rancangan peraturan presiden yang telah disusun berdasarkan ketentuan mengenai tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang, rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah dan rancangan peraturan presiden.”

Untuk melaksanakan ketentuan tersebut, Menteri Sekretaris Negara melakukan penyiapan naskah rancangan peraturan pemerintah pengganti

²⁶³Lihat Pasal 38, *ibid.*

undang-undang, kemudian Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, dengan membubuhkan tanda tangan.²⁶⁴

Menteri Sekretaris Negara kemudian membubuhkan nomor dan tahun pada naskah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang untuk disampaikan kepada Menteri untuk diundangkan.²⁶⁵ Menteri²⁶⁶ akan mengundang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia disertai nomor dan tahunnya, dan menempatkan Penjelasannya dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia dengan memberikan nomor.²⁶⁷ Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 46 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menetapkan bahwa peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia meliputi undang-undang/peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

Selanjutnya Menteri akan menandatangani pengundangan dengan membubuhkan tanda tangan pada naskah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, dan kemudian menyampaikannya kepada Menteri Sekretaris Negara untuk disimpan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁶⁸

Berikut ini daftar Perpu yang ditetapkan oleh Presiden dari mulai era orde lama, orde baru, dan orde reformasi.

²⁶⁴Lihat Pasal 8 ayat (2) huruf a dan ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan

²⁶⁵Lihat Pasal 8 ayat (4) huruf a, *ibid.*

²⁶⁶Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan, Lihat Pasal 1 angka 3, *ibid.*

²⁶⁷Lihat Pasal 9 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) huruf a, *ibid.*

²⁶⁸Lihat Pasal 10, *ibid.*

Tabel
Daftar Perpu

ERA ORDE LAMA			
1	1 Tahun 1959	Pembentukan Bank Umum Negara	10-08-1959
2	21 Tahun 1959	Memperberat Ancaman Hukuman terhadap Tindak Pidana Ekonomi	16-11-1959
3	23 Tahun 1959	Keadaan Bahaya	16-12-1959 *
4	1 Tahun 1960	Penambahan UU Drt 7 Tahun 1955 (LN 1955-27) yang ditambah dengan UU Drt 8 Tahun 1958 (LN 1958-156) tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi	2-2-1960
5	2 Tahun 1960	Pergudangan	2-2-1960
6	4 Tahun 1960	Perairan Indonesia	18-2-1960
7	10 Tahun 1960	Pejabat yang menjalankan pekerjaan jabatan Presiden, Jika Presiden mangkat berhenti atau berhalangan, sedang Wakil Presiden tidak ada atau berhalangan	23-3-1960
8	16 Tahun 1960	Beberapa Perubahan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana	14-4-1960
9	24 Tahun 1960	Pengusutan, Penuntutan, dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi	9-6-1960

ERA ORDE BARU			
10	1 Tahun 1969	Bentuk-bentuk Usaha Negara	7-4-1969
11	1 Tahun 1984	Penangguhan mulai berlakunya UU PPN 1984	16-6-1984
12	1 Tahun 1992	Penangguhan mulai berlakunya UU 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan	11-8-1992
13	1 Tahun 1997	Penangguhan mulai berlakunya UU 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan	31-12-1997
ERA ORDE REFORMASI			
14	1 Tahun 1999	Pengadilan Hak Asasi Manusia	8-10-1999
15	1 Tahun 2000	Kawasan Perdagangan bebas dan pelabuhan bebas	1-9-2000
16	2 Tahun 2000	Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang	1-9-2000
17	3 Tahun 2000	Perubahan UU Nomor 11 Tahun 1998 tentang Perubahan Berlakunya UU 25 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan	25-9-2000
18	1 Tahun 2002	Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme	18-10-2002
19	2 Tahun 2002	Pemberlakuan Perpu 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme pada	11-3-2004

No	Tanggal Penerbitan	Judul Peraturan	Tanggal
		peristiwa peledakan bom di Bali tanggal 12 Oktober 2002	
20	1 Tahun 2004	Perubahan UU 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan	2-4-2004
21	2 Tahun 2004	Perubahan UU 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD	
22	1 Tahun 2005	Penangguhan mulai berlakunya UU nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial	13-1-2005
23	2 Tahun 2005	Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara	16-4-2005
24	3 Tahun 2005	Perubahan UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	27-4-2005
25	1 Tahun 2006	Perubahan Kedua UU 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota	7-3-2006
26	2 Tahun 2006	Penangguhan Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Pengadilan Perikanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (5) UU 31 Tahun 2004 tentang Perikanan	2-10-2006
27	1 Tahun 2007	Perubahan UU 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Perpu 1 Tahun 2000 tentang Kawasan	4-6-2007

No	Tanggal Pengesahan	Judul Undang-Undang	Tanggal Pengesahan
		Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi UU	
28	2 Tahun 2007	Penanganan Permasalahan Hukum dalam Rangka Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam an Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara	5-9-2007
29	1 Tahun 2008	Perubahan UU 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua	16-4-2008
30	2 Tahun 2008	Perubahan Kedua UU 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia	13-10-2008
31	3 Tahun 2008	Perubahan UU 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan	13-10-2008
32	4 Tahun 2008	Jaring Pengaman Sistem Keuangan	15-10-2008
33	5 Tahun 2008	Perubahan Keempat UU 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan	31-12-2008
34	1 Tahun 2009	Perubahan UU 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD	26-2-2009
35	2 Tahun 2009	Perubahan UU 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji	17-7-2009
36	3 Tahun 2009	Perubahan UU 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian	17-7-2009

4. Hubungan Antara Pengundangan Dan Daya Ikat

Dengan adanya pengundangan bagi suatu Peraturan perundang-undangan, yaitu dengan penempatannya di dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, maka peraturan perundang-undangan tersebut dianggap mempunyai daya laku serta daya ikat bagi setiap orang.²⁶⁹

Pengundangan peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya Bab IX tentang pengundangan dan penyebarluasan. Dalam Pasal 45 dinyatakan bahwa agar setiap orang mengetahuinya, Peraturan Perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam:

- a. Lembaran Negara Republik Indonesia;
- b. Berita Negara Republik Indonesia;
- c. Lembaran Daerah; atau
- d. Berita Daerah.

Sehubungan dengan masalah pengundangan dan daya ikat terdapat tiga variasi, yaitu:²⁷⁰

- a. Berlaku pada tanggal diundangkan

Apabila di dalam suatu peraturan dinyatakan berlaku pada tanggal diundangkan, maka dalam hal ini peraturan tersebut mempunyai daya ikat pada tanggal yang sama dengan tanggal pengundangannya. Contohnya, apabila suatu Undang-Undang diundangkan pada tanggal 10 November 2006 dan dinyatakan berlaku pada tanggal diundangkan, maka pada tanggal 10 November 2006 tersebut Undang-Undang itu mulai berdaya-laku serta berdaya-ikat (mengikat umum).

- b. Berlaku beberapa waktu setelah diundangkan

Apabila di dalam suatu peraturan dinyatakan berlaku beberapa waktu setelah diundangkan, maka dalam hal ini peraturan tersebut mempunyai daya laku pada tanggal diundangkan tersebut, akan tetapi daya ikatnya

²⁶⁹Maria Farida Indrati, *op.cit.*, hal.158.

²⁷⁰Maria Farida Indrati, *op.cit.*hal.158.

setelah tanggal yang telah ditentukan tersebut. Contohnya, apabila suatu Undang-Undang diundangkan pada tanggal 10 November 2006 dan dinyatakan berlaku 30 (tigapuluh) hari kemudian, maka Undang-Undang itu mempunyai daya laku pada sejak tanggal 10 November 2006, akan tetapi Undang-Undang tersebut baru berdaya ikat (mengikat umum) pada tanggal 10 Desember 2006. Dalam hal ini fakta yang terdapat/terjadi pada titik A dan B tidak terikat oleh Undang-Undang tersebut, juga pada titik C dan D, akan tetapi fakta yang terdapat/terjadi pada titik E, F dan seterusnya terikat Undang-Undang ini.

- c. Berlaku pada tanggal diundangkan dan berlaku surut sampai tanggal yang tertentu

Apabila suatu peraturan ditentukan demikian, maka hal ini berarti bahwa peraturan tersebut mempunyai daya laku sejak tanggal diundangkan, akan tetapi dalam hal-hal tertentu ia mempunyai daya ikat yang berlaku surut sampai tanggal yang ditetapkan tadi. Apabila suatu peraturan tersebut dinyatakan berlaku surut, maka ketentuan saat/waktu berlaku surutnya peraturan tersebut harus dinyatakan secara tepat/pasti, misalnya berlaku surut sampai dengan tanggal 1 Januari 2006, oleh karena hal ini berhubungan erat dengan adanya kepastian hukum.

B. Mekanisme Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

1. Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Kepada Dewan Perwakilan Rakyat

Dalam Pasal 22 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 dinyatakan bahwa peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. Dalam Pasal 25 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dirumuskan bahwa:

- (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.

- (2) Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk pengajuan rancangan undang-undang tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang.
- (3) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut tidak berlaku.
- (4) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang di tolak Dewan Perwakilan Rakyat, maka Presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut yang dapat mengatur segala akibat dari penolakan tersebut.

Setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan oleh Presiden, menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan menyusun Rancangan Undang-Undang mengenai penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang.²⁷¹ Penyampaian Rancangan Undang-Undang penetapan yang telah disetujui oleh Presiden disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dilakukan pembahasan.²⁷²

Selanjutnya dalam Pasal 26 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan peraturan Pemerintah, dan Rancangan peraturan Presiden dinyatakan bahwa:

- (1) Menteri Sekretaris Negara menyiapkan surat Presiden kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat guna menyampaikan Rancangan Undang-Undang disertai dengan Keterangan Pemerintah mengenai Rancangan Undang-Undang dimaksud.
- (2) Surat Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat:
 - a. menteri yang ditugasi untuk mewakili Presiden dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat;
 - b. sifat penyelesaian Rancangan Undang-Undang yang dikehendaki; dan
 - c. cara penanganan atau pembahasannya.
- (3) Keterangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disiapkan oleh Pemrakarsa, yang paling sedikit memuat :
 - a. urgensi dan tujuan penyusunannya;

²⁷¹Lihat Pasal 38 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan peraturan Pemerintah, dan Rancangan peraturan Presiden.

²⁷²Pasal 25, *ibid.*

- b. sasaran yang ingin diwujudkan;
 - c. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur, dan
 - d. jangkauan serta arah pengaturan;
- yang menggambarkan keseluruhan substansi Rancangan Undang-Undang.
- (4) Surat Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditembuskan kepada Wakil Presiden, para menteri koordinator, menteri yang ditugasi untuk mewakili Presiden/pemrakarsa, dan Menteri.
 - (5) Dalam rangka pembahasan Rancangan Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat, Pemrakarsa memperbanyak Rancangan Undang-Undang tersebut dalam jumlah yang diperlukan.

2. Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Pembahasan rancangan undang-undang tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi undang-undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan rancangan undang-undang. Dewan Perwakilan Rakyat hanya menerima atau menolak Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Dalam hal rancangan undang-undang mengenai penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi undang-undang ditolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut dinyatakan tidak berlaku. Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu yang dapat mengatur pula segala akibat dari penolakan tersebut.²⁷³

Pengajuan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dilakukan dalam bentuk pengajuan rancangan undang-undang tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang. Pembahasan rancangan undang-undang tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang dilakukan melalui tingkat pembicaraan di DPR.²⁷⁴

²⁷³Lihat Pasal 36 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389).

²⁷⁴Lihat Pasal 145 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4972).

3. Proses Pemberian Persetujuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Oleh Dewan Perwakilan Rakyat

Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai tugas dan wewenang antara lain membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang.²⁷⁵ Hal ini juga sejalan dengan ketentuan dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib.²⁷⁶

Menurut Jimly Asshiddiqie²⁷⁷, karena materi peraturan pemerintah pengganti undang-undang itu seharusnya dituangkan dalam bentuk undang-undang, maka masa berlakunya peraturan pemerintah pengganti undang-undang itu dibatasi hanya untuk sementara. Menurut ketentuan Pasal 22 ayat (2) dan (3) UUD 1945, "Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut". "Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut". Karena itu, masa berlakunya peraturan pemerintah pengganti undang-undang itu paling lama adalah 1 tahun. Jika dalam waktu 1 tahun masa persidangan DPR, Perpu itu tidak mendapat persetujuan sebagaimana mestinya, berarti peraturan pemerintah pengganti undang-undang itu harus dicabut.

Mengenai jangka waktu berlakunya "*emergency legislation*" ini, di berbagai negara diatur secara berbeda-beda satu sama lain. Menurut Konstitusi India, ketentuan mengenai "*emergency legislation*" ini hanya berlaku selama 3 (tiga) bulan dan setelahnya harus sudah mendapat persetujuan parlemen.

²⁷⁵Pasal 71 huruf a dan huruf b, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, *ibid.*

²⁷⁶Lihat Pasal 6, DPR mempunyai tugas dan wewenang:

- a. membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang.

²⁷⁷Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, *op.cit.*, hal 87.

Jika tidak disetujui, produk hukum Perpu atau undang-undang darurat itu tidak dapat mengikat untuk umum.²⁷⁸

Mengenai hal ini, Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 lebih tegas menentukan bahwa jika undang-undang darurat tidak mendapat persetujuan DPR, maka undang-undang darurat itu demi hukum tidak berlaku lagi. Akan tetapi, menurut Pasal 22 ayat (3) UUD 1945, "*Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut*". Harus dicabut oleh siapa? Tentu yang dimaksudkan oleh Pasal 22 ayat (3) itu adalah Presiden yang menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang itu sendiri. Dengan perkataan lain, jika DPR tidak menyetujui pemberlakuan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, maka peraturan pemerintah pengganti undang-undang itu tidak dapat menjadi undang-undang sebagaimana mestinya, dan sebagai akibatnya ia harus dicabut lebih dulu oleh Presiden baru kemudian daya ikatnya sebagai hukum menjadi hilang. Jika misalnya, Presiden terus menerapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang itu, meskipun sudah dinyatakan ditolak oleh DPR, maka secara yuridis, hal ini dapat menimbulkan persoalan tersendiri. Kalaupun Presiden sendiri mempunyai itikad baik, misalnya, setelah peraturan pemerintah pengganti undang-undang itu ditolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka secara administratif masih diperlukan waktu untuk Presiden mencabut peraturan pemerintah pengganti undang-undang itu secara resmi. Kalaupun antara penolakan oleh DPR dan pencabutan oleh Presiden hanya berjarak satu dua jam saja, permasalahan hukumnya tetap ada, yaitu mengenai akibat hukum yang timbul dari berlakunya ketentuan peraturan pemerintah pengganti undang-undang itu dalam masa tenggat satu dua jam tersebut. Oleh karena itu, yang ideal ialah seperti apa yang diatur dalam Konstitusi RIS Tahun 1949 dan UUD Sementara Tahun 1950. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu demi hukum tidak berlaku lagi mengikat untuk umum pada saat

²⁷⁸*Ibid*, hal. 88.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu dinyatakan ditolak atau tidak disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.²⁷⁹

Dalam Pasal 25 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hal tersebut diatur secara berbeda sama sekali.²⁸⁰

Namun demikian, terlepas dari ketentuan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, dari uraian-uraian tersebut di atas, dapat diketahui bahwa (i) Perpu atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagai bentuk "*emergency legislation*", yang lahir dari adanya *noodverorderingsrecht* Presiden Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 adalah produk peraturan yang mempunyai kedudukan yang sama kuat dan bahkan sederajat dengan undang-undang; (ii) Dari segi bentuknya, Perpu itu adalah Peraturan Pemerintah (PP), tetapi dari segi isinya Perpu itu identik dengan undang-undang. Karena itu, Perpu itu dapat disebut sebagai undang-undang dalam arti materiel atau "*wet in materiele zin*"; (iii) sebagai produk undang-undang dalam arti materiel, penerbitan dan pelaksanaan Perpu itu harus diawasi dengan ketat oleh DPR-RI. Bahkan dapat dikatakan pengawasan oleh DPR haruslah diprioritaskan. Namun, keharusan prioritas pengawasan oleh DPR itu tidak menutup kemungkinan, apabila syarat-syarat untuk itu terpenuhi, misalnya, penerapan Perpu tersebut sungguh-sungguh telah menimbulkan korban ketidakadilan yang sangat serius, maka Perpu itu dapat pula dijadikan objek pengujian oleh Mahkamah Konstitusi.²⁸¹

Dalam sidang pertama Dewan Perwakilan Rakyat setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut diundangkan, Peraturan

²⁷⁹*Ibid.*

²⁸⁰Pasal 25 Undang-Undang ini menentukan:

- (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut;
- (2) Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk pengajuan rancangan undang-undang tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang;
- (3) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut tidak berlaku;
- (4) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, maka Presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut yang dapat mengatur pula segala akibat dari penolakan tersebut.

²⁸¹Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, *op.cit.*, hal. 90.

Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut akan dikirimkan sebagai suatu Rancangan Undang-Undang kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat dengan suatu Surat Presiden. Menurut ketentuan dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka pembahasan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilakukan dengan cara sebagai berikut:

Pasal 36

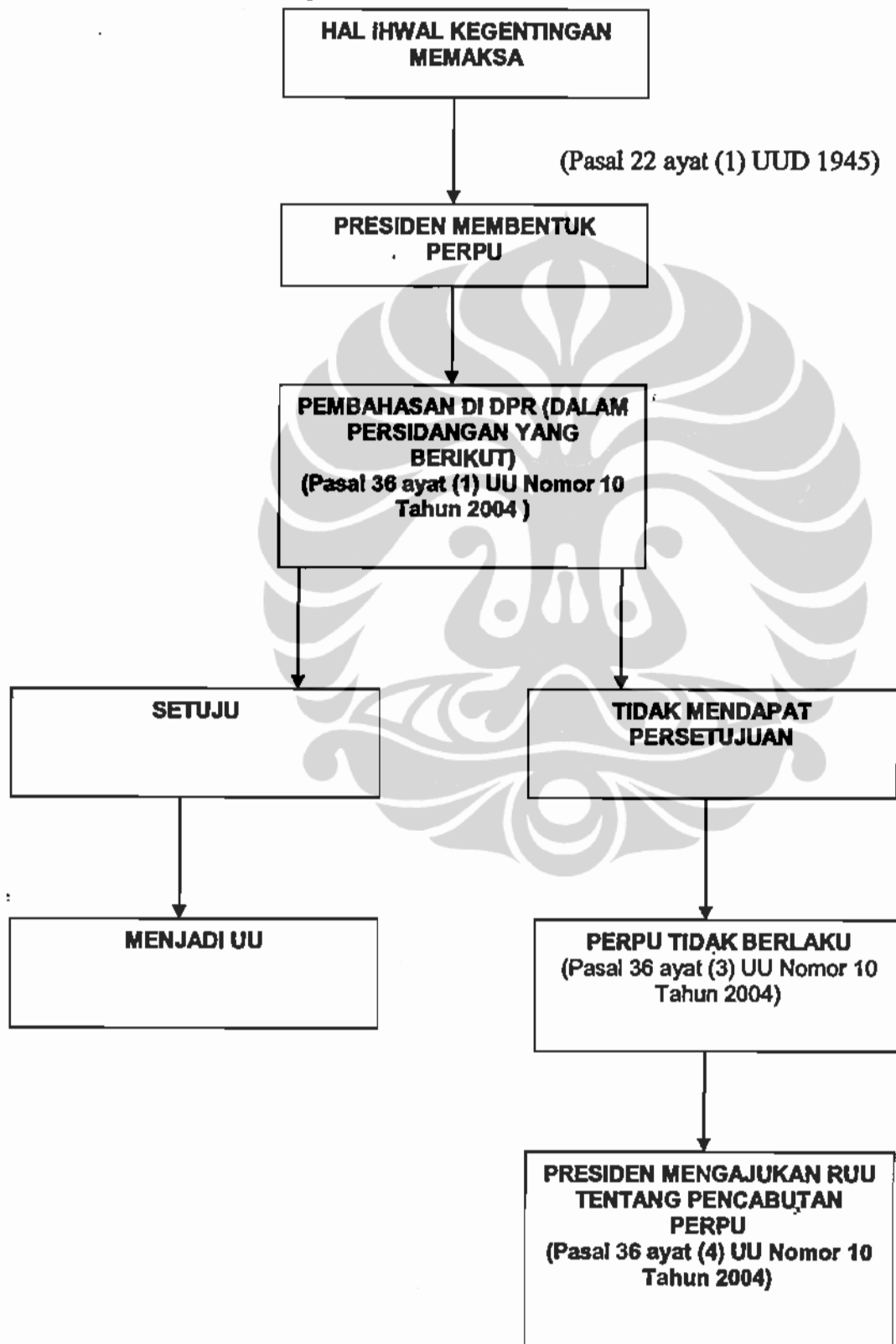
- (1) Pembahasan rancangan undang-undang tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan rancangan undang-undang.
- (2) Dewan Perwakilan Rakyat hanya menerima atau menolak Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- (3) Dalam hal rancangan undang-undang mengenai penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang ditolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut dinyatakan tidak berlaku.
- (4) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditolak Dewan Perwakilan Rakyat maka Presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut yang dapat mengatur pula segala akibat dari penolakan tersebut.

Selama pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang diadakan di Dewan Perwakilan Rakyat, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut dinyatakan tetap mempunyai daya laku dan tetap mengikat umum sebagai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, sampai suatu saat ia dinyatakan ditolak atau disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat menjadi suatu Undang-Undang.²⁸²

Apabila rancangan undang-undang yang berasal dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka akan menjadi Undang-Undang; sedangkan apabila ditolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus dicabut.

²⁸²Maria Farida Indrati, *op.cit.* hal.83.

Skema Pembahasan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang



4. Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menjadi Undang-Undang

Dari rumusan Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 beserta Penjelasannya, dapat diketahui bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mempunyai hierarki, fungsi dan materi muatan yang sama dengan Undang-Undang, hanya di dalam pembentukannya berbeda dengan Undang-Undang.

Ketentuan dalam Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 25 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan kedua pasal tersebut, maka eksistensi suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dapat tergantung pada ada atau tidaknya persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat terhadap pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut. Oleh karena itu, secara teknik perumusan terdapat perbedaan antara Undang-Undang yang mencabut Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan Undang-Undang yang menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.²⁸³

Di dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, ditentukan bahwa judul Peraturan Perundang-undangan pencabutan dirumuskan dalam pedoman Nomor 8, dan judul Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang dirumuskan dalam pedoman Nomor 9 sebagai berikut:

Pada judul Peraturan Perundang-undangan pencabutan disisipkan kata pencabutan di depan nama Peraturan Perundang-undangan yang dicabut. Contoh:²⁸⁴

²⁸³ *Ibid*, hal 191.

²⁸⁴ *Ibid*, hal 192.

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR... TAHUN ...
TENTANG PENCABUTAN ATAS PERATURAN PEMERINTAH
PENGGANTI UNDANG-UNDANG
NOMOR ... TAHUN ... TENTANG

Pada judul Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) yang ditetapkan menjadi Undang-Undang, ditambahkan kata penetapan di depan nama Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan dan diakhiri dengan frase menjadi Undang-Undang. Contoh:

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 15 TAHUN 2003
TENTANG
PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI
UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2002 TENTANG
PEMBERANTASAN TINDAK PIDANATERORISME
MENJADI UNDANG-UNDANG

Selain itu, apabila suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang kemudian disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan ditetapkan menjadi Undang-Undang, maka pedoman Nomor 202 dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 merumuskan sebagai berikut: Batang tubuh Undang-Undang tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang pada dasarnya terdiri dari 2 (dua) pasal, yang ditulis dengan angka Arab, yaitu sebagai berikut:

- a. Pasal 1 memuat penetapan PERPU menjadi undang-undang yang diikuti dengan pernyataan melampirkan PERPU sebagai bagian yang tidak terpisahkan dengan undang-undang penetapan yang bersangkutan.
- b. Pasal 2 memuat ketentuan mengenai saat mulai berlaku.

Contoh:

Pasal 1

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor....) ditetapkan menjadi Undang-Undang, dan melampirkannya sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

C. Implikasi Yuridis terhadap Pencabutan dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang tidak Mendapatkan Persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Khususnya terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan

1. Kronologis Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan

Dengan mempertimbangkan pengalaman penanganan krisis pada tahun 1998 dan dalam rangka memberikan landasan hukum yang kuat bagi pejabat pengambil keputusan dalam rangka pencegahan dan penanganan krisis, Pemerintah memandang perlu untuk jaring pengaman sistem keuangan dalam suatu undang-undang. Penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (RUU JPSK) dimaksudkan agar (i) menghindari ketidakjelasan kerangka hukum dalam pengambilan keputusan, (ii) menghindari penanganan yang bersifat *ad-hoc* dan lambat, (iii) meningkatkan kepercayaan dan persepsi masyarakat akan kesiapan otoritas menghadapi krisis keuangan, (iv) mengisi *missing link* undang-undang di sektor keuangan yang sudah ada, dan (v) meminimalkan biaya penanganan krisis. Namun demikian, mengingat Rancangan Undang-

Undang tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan membutuhkan waktu dalam penyelesaiannya sedangkan pada semester II tahun 2008 terdapat ancaman krisis keuangan global yang berpotensi berdampak pada sistem keuangan nasional maka untuk memenuhi kebutuhan akan landasan hukum yang mengatur tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan, Pemerintah pada tanggal 15 Oktober 2008 menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan. Beberapa pertimbangan dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan. Krisis keuangan global saat ini telah mengakibatkan sistem keuangan di beberapa negara tidak dapat menjalankan fungsi dan perannya secara efektif. Kondisi tersebut dikhawatirkan dapat menimbulkan dampak negatif terhadap stabilitas sistem keuangan dan mengancam kesinambungan perekonomian nasional.

Dalam rangka menjalankan amanat Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia khususnya Pasal 11 ayat (5) tentang pengambilan keputusan dalam kondisi kesulitan keuangan yang berdampak sistemik dan mengantisipasi ancaman krisis keuangan global yang dapat membahayakan stabilitas sistem keuangan dan perekonomian nasional, perlu dibuat suatu landasan hukum yang kuat, mekanisme koordinasi antar lembaga yang terlibat dalam pembinaan sistem keuangan nasional, serta mekanisme pengambilan keputusan sehingga tindakan pencegahan dan penanganan krisis dapat dilakukan secara terpadu, efisien dan efektif. Berdasarkan pertimbangan tersebut, Pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan.²⁸⁵

Dengan diterbitkannya Perpu tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan ini, maka ketersediaan instrumen pengaman stabilitas sistem keuangan nasional akan makin lengkap sehingga Pemerintah, Bank

²⁸⁵Berdasarkan Keterangan Pers, Komite Stabilitas Sistem Keuangan, Jakarta 16 Oktober 2008.

Indonesia dan institusi terkait akan dapat melaksanakan langkah-langkah pencegahan dan penanganan krisis secara cepat, efektif, dan dapat meminimalkan potensi kerugian bagi negara. Perppu JPSK tersebut mulai berlaku sejak tanggal 15 Oktober 2008.

Dalam rangka mengantisipasi ancaman krisis global, sebelumnya pada tanggal 15 Oktober 2008, Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (Perpu JPSK). Selanjutnya, guna memenuhi amanat konstitusi, Presiden Republik Indonesia dengan surat Nomor R-63/Pres/10/2008 tanggal 29 Oktober 2008 telah menyampaikan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan menjadi Undang-Undang kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat.

Proses selanjutnya, Menteri Keuangan bersama-sama dengan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia selaku wakil Pemerintah telah melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perpu JPSK dimaksud dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Berdasarkan pembahasan tersebut, dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat tanggal 18 Desember 2008 yang ditindaklanjuti dengan surat Ketua Dewan Perwakilan Rakyat kepada Presiden Nomor LG.01.02/9319/DPR RI/XII/2008 tanggal 24 Desember 2008, setelah didahului dengan proses lobi antara pimpinan fraksi di DPR dengan pemerintah lebih dari 30 menit, DPR akhirnya memutuskan secara resmi menolak peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perpu) Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sektor Keuangan (JPSK). Empat fraksi setuju atau menerima yaitu Partai Demokrat, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Damai Sejahtera, dan Partai Keadilan Sejahtera, Dua fraksi belum dapat menyetujui yaitu Partai Golkar² dan Partai Bintang Pelopor Demokrasi. Sementara empat fraksi menolak yaitu Partai Demokrasi

Indonesia Perjuangan, Partai Amanat Nasional, Partai Bintang Reformasi, dan Partai Kebangkitan Bangsa.²⁸⁶

Forum konsultasi telah menyepakati untuk meminta pemerintah agar segera mengajukan RUU JPSK sebelum tanggal 19 Januari 2009 dan selanjutnya ditindaklanjuti sebagaimana mekanisme yang berlaku.²⁸⁷

Menindaklanjuti keputusan Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat dan surat Ketua Dewan Perwakilan Rakyat tersebut, Presiden melalui surat Nomor R-4/Pres/1/2009 tanggal 14 Januari 2009 telah menyampaikan Rancangan Undang-Undang tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat, serta telah menunjuk kembali, Menteri Keuangan dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk dapat mewakili Presiden dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan ini dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Berdasarkan Keputusan tersebut terdapat beberapa penafsiran karena DPR tidak secara jelas menolak Perpu JPSK maka perpu tersebut dapat berlaku. "Tetap berlaku, dalam implementasinya akan memperhatikan situasi perkembangan dan karena pesannya dari DPR yaitu segera mengajukan RUU. Selanjutnya, apabila perpu tidak ditolak maka tidak boleh lagi diajukan, karena Perpu JPSK tidak ditolak, maka Perpu JPSK tetap ada.

2. Pengajuan dan Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan

Krisis keuangan global saat ini telah mengakibatkan sistem keuangan di beberapa negara tidak dapat menjalankan fungsi dan perannya secara efektif. Kondisi tersebut dikhawatirkan dapat menimbulkan dampak negatif

²⁸⁶Pendapat yang berbeda disampaikan oleh Pemerintah yang mengatakan bahwa DPR tidak secara jelas menolak Perpu JPSK maka perpu tersebut dapat berlaku tetapi dalam implementasinya akan memperhatikan situasi perkembangan dan mengajukan RUU JPSK.

²⁸⁷Keterangan Pemerintah Mengenai Rancangan Undang-Undang Tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan, Tanggal 17 Februari 2009.

terhadap stabilitas sistem keuangan dan mengancam kesinambungan perekonomian nasional.

Dalam rangka menjalankan amanat Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia khususnya Pasal 11 ayat (5) tentang pengambilan keputusan dalam kondisi kesulitan keuangan yang berdampak sistemik dan mengantisipasi ancaman krisis keuangan global yang dapat membahayakan stabilitas sistem keuangan dan perekonomian nasional, perlu dibuat suatu landasan hukum yang kuat, mekanisme koordinasi antar lembaga yang terlibat dalam pembinaan sistem keuangan nasional, serta mekanisme pengambilan keputusan sehingga tindakan pencegahan dan penanganan krisis dapat dilakukan secara terpadu, efisien dan efektif. Berdasarkan pertimbangan tersebut, Pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan.

JPSK merupakan suatu mekanisme pengamanan sistem keuangan dari ancaman krisis yang mencakup pencegahan dan penanganan krisis. Secara umum JPSK ditujukan untuk menciptakan dan memelihara stabilitas sistem keuangan melalui pengaturan dan pengawasan lembaga keuangan dan sistem pembayaran, penyediaan fasilitas pembiayaan jangka pendek, program penjaminan simpanan, serta pencegahan dan penanganan krisis. Namun demikian, mengingat pengaturan dan pengawasan lembaga keuangan telah diatur dalam Undang-Undang terkait dengan Lembaga Keuangan, pengaturan tentang sistem pembayaran dan penyediaan fasilitas pembiayaan jangka pendek telah diatur dalam UU BI dan Perppu BI, serta program penjaminan simpanan telah diatur dalam UU LPS dan Perppu LPS, maka ruang lingkup Perppu ini hanya meliputi tindakan pencegahan dan penanganan Krisis.

Tindakan pencegahan dan penanganan Krisis meliputi :

- a. penanganan kesulitan likuiditas dan/atau masalah solvabilitas bank yang berdampak sistemik; dan
- b. penanganan kesulitan likuiditas dan/atau masalah solvabilitas lembaga keuangan bukan bank (LKBB) yang berdampak sistemik.

Adapun instrumen-instrumen yang dipakai disesuaikan dengan kebutuhan dan tingkat ancaman terhadap sistem keuangan antara lain: berupa pemberian fasilitas pembiayaan darurat dan penambahan modal melalui penyertaan modal sementara.

Dalam hal suatu Bank mendapat fasilitas pembiayaan darurat, Bank Indonesia berwenang untuk mengambil alih hak dan wewenang RUPS untuk mengganti pengurus Bank dan menempatkan Bank dimaksud dalam status pengawasan khusus. Sedangkan apabila Bank mendapatkan penyertaan modal sementara, maka Bank dimaksud sepenuhnya diambil alih oleh Lembaga Penjamin Simpanan atau Badan Khusus yang dibentuk oleh Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37A Undang-Undang tentang Perbankan.

Disamping itu dalam rangka mengurangi biaya krisis yang akan ditanggung oleh negara, pemerintah juga dapat memberikan insentif dan/atau fasilitas dalam rangka penyelesaian kesulitan likuiditas dan/atau masalah solvabilitas yang dilakukan oleh sektor privat. Insentif dan fasilitas dimaksud antara lain dalam bentuk pemberian insentif fiskal dan relaksasi peraturan perundangan.

Sumber pendanaan Pemerintah untuk pencegahan dan penanganan Krisis berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara melalui penerbitan Surat Berharga Negara (SBN) atau tunai. Dalam rangka akuntabilitas, penggunaan dana anggaran pendapatan dan belanja negara untuk pencegahan dan penanganan Krisis harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat.

Untuk mencapai tujuan dari JPSK, dibentuk Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) yang beranggotakan Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia yang didukung oleh sekretariat. KSSK menetapkan kebijakan dan langkah-langkah dalam rangka pencegahan dan penanganan krisis di sektor keuangan dan melakukan koordinasi dengan berbagai otoritas dalam pelaksanaannya.

Dengan diterbitkannya Perppu tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan ini, maka ketersediaan instrumen pengaman stabilitas sistem keuangan nasional akan makin lengkap sehingga Pemerintah, Bank Indonesia dan institusi terkait akan dapat melaksanakan langkah-langkah pencegahan dan penanganan krisis secara cepat, efektif, dan dapat meminimalkan potensi kerugian bagi negara. Perppu JPSK tersebut mulai berlaku sejak tanggal 15 Oktober 2008.

Mengingat Rancangan Undang-Undang tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan membutuhkan waktu dalam penyelesaiannya sedangkan pada semester II tahun 2008 terdapat ancaman krisis keuangan global yang berpotensi berdampak pada sistem keuangan nasional maka untuk memenuhi kebutuhan akan landasan hukum yang mengatur tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan, Pemerintah pada tanggal 15 Oktober 2008 telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan. Sesuai dengan Rapat Keputusan Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat pada tanggal 18 Desember 2008, Pemerintah menyusun kembali suatu Rancangan Undang-Undang tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan.

Penyusunan undang-undang tersebut secara yuridis merupakan amanat Pasal 11 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 yang seharusnya akan ditetapkan selambat-lambatnya akhir tahun 2004. Undang-undang tersebut pada intinya mengamanatkan agar ketentuan dan tata cara pengambilan keputusan mengenai permasalahan keuangan Bank yang berdampak sistemik, pemberian fasilitas pembiayaan darurat, dan sumber pendanaan yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diatur dalam undang-undang tersendiri. Selanjutnya, dalam Penjelasan Umum UU Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Bank Indonesia, telah pula disebutkan mengenai mekanisme pemberian fasilitas pembiayaan darurat yang pendanaannya menjadi beban pemerintah

merupakan bagian dari konsep Jaring Pengaman Sistem Keuangan (*Indonesia Financial Safety Net*) yang diatur dalam undang-undang tersendiri.

Jaring Pengaman Sistem Keuangan merupakan upaya secara berkesinambungan untuk menciptakan dan memelihara stabilitas sistem keuangan melalui pengaturan dan pengawasan lembaga keuangan dan sistem pembayaran, penyediaan fasilitas *lender of last resort*, program penjaminan simpanan, serta pencegahan dan penanganan krisis. Fungsi *lender of last resort* merupakan salah satu instrumen penting dalam Jaring Pengaman Sistem Keuangan yang menjaga stabilitas sistem keuangan.

Namun demikian, mengingat pengaturan dan pengawasan lembaga keuangan dan sistem pembayaran, penyediaan fasilitas *lender of the last resort*, serta program penjaminan simpanan telah diatur dalam undang-undang tersendiri maka ruang lingkup undang-undang ini hanya mengatur mekanisme pencegahan dan penanganan krisis yang berdampak sistemik.

Ruang lingkup tindakan-tindakan yang dapat dilakukan dalam Jaring Pengaman Sistem Keuangan meliputi (i) tindakan mengatasi permasalahan Bank/LKBB yang membahayakan kelangsungan usahanya, (ii) penjaminan Pemerintah atas simpanan nasabah, (iii) pemberian fasilitas pembiayaan jangka pendek oleh Bank Indonesia; dan (iv) tindakan mengatasi permasalahan Bank/LKBB yang membahayakan sistem keuangan atau membahayakan perekonomian nasional.

Ruang lingkup JPSK yang mencakup bank dan LKBB (lembaga keuangan) dilandasi pemikiran bahwa lembaga keuangan sangat rentan terhadap risiko likuiditas yang diakibatkan sifat alami lembaga keuangan yang harus melakukan transformasi jatuh tempo antara sisi aktiva dan passiva. Disamping itu, lembaga keuangan juga sangat rentan terhadap risiko sistemik karena adanya jaringan dan ketersambungan dalam sistem pembayaran, pinjaman antar bank, serta jual beli instrumen keuangan dan derivatif. Penyebab kerentanan lembaga keuangan dapat juga berasal dari luar perbankan seperti yang terjadi pada krisis akhir-akhir ini yang berasal dari kerentanan makroekonomi dan adanya gelembung (*bubbles*) keuangan di

pasar keuangan dunia. Hal ini terjadi karena para pelaku pasar keuangan merasa optimis yang berlebihan disertai ketamakan dengan melihat bahwa pencapaian yang lalu yaitu moderasi dan keberhasilan mencapai pertumbuhan yang tinggi dengan inflasi yang rendah (*the great moderation*) akan terus berlanjut. Kerentanan lain pada lembaga keuangan adalah kerentanan di satu lembaga keuangan dapat menular kepada lembaga keuangan lain (*contagian effect*) dan bahkan ke sektor lain dan pada akhirnya dapat berdampak terhadap seluruh sistem perekonomian.

Pada Tahun Sidang 2008-2009 Komisi XI DPR RI masih membahas RUU tentang Perpu No. 4 / Tahun 2008 Tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK) dengan perkembangan terakhir sampai dengan akhir Masa Persidangan IV Tahun 2008-2009 adalah bahwa RUU Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK) sebagai pengganti Perpu No. 4 tahun 2008 yang ditolak DPR RI sesuai Rapat Paripurna DPR RI tanggal 18 Desember 2008. Terlebih dahulu telah dilakukan Rapat Kerja dengan Menteri Keuangan RI dan Menteri Hukum dan HAM pada tanggal 17 Pebruari 2009 dengan acara Keterangan Pemerintah atas RUU JPSK, kemudian dilanjutkan Rapat Kerja kembali pada tanggal 25 Pebruari 2009 dengan agenda tanggapan Fraksi Fraksi atas RUU Jaring Pengaman Sistem Informasi (JPSK) dimana hasilnya adalah seluruh Fraksi dapat menyetujui RUU JPSK untuk dibahas lebih lanjut sesuai dengan mekanisme DPR RI. Adapun kronologis pengajuan RUU tentang Jaring Pengaman Sisem Keuangan (JPSK):

- (1) Surat Ketua DPR kepada Presiden Nomor: LG.01/02/9319/DPR RI/XII/2008, tanggal 24 Desember 2008, perihal: Penyampaian Keputusan Rapat Paripurna DPR RI tanggal 18 Desember 2008, yang isinya meminta kepada Pemerintah untuk menyampaikan RUU tentang JPSK untuk disampaikan sebelum tanggal 19 Januari 2009.
- (2) Surat Presiden kepada Ketua DPR RI Nomor: R-4/Pres/I/2009, tanggal 14 Januari 2009, perihal: RUU JPSK.
- (3) Rapat Kerja dengan Menteri Keuangan dan Menteri Hukum dan HAM, tanggal 17 Februari 2009.

Acara: Keterangan Pemerintah atas RUU JPSK.

- (4) Rapat Kerja dengan Menteri Keuangan dan Menteri Hukum dan HAM, tanggal 25 Februari 2009.

Acara: Tanggapan Fraksi-fraksi terhadap Keterangan Pemerintah atas RUU JPSK.

- (5) Rapat Kerja dengan Menteri Keuangan dan Menteri Hukum dan HAM, tanggal 18 Mei 2009 dengan acara pengesahan DIM RUU JPSK dan pembentukan Panitia Kerja.

- (6) Rapat PANJA, TIMUS dan TIMSIN dimulai tanggal 1 Juni 2009 sampai dengan 28 September 2009.

- (7) Rapat Kerja dengan Menteri Keuangan dan Menteri Hukum dan HAM, 28 September 2009.

Acara: Pengambilan Keputusan RUU JPSK

Rapat Kerja didahului oleh Laporan Panitia Kerja (PANJA) atas hasil pembahasan RUU JPSK. Dalam laporannya, Ketua PANJA menyampaikan bahwa PANJA telah menyelesaikan dan merumuskan pasal per pasal dengan baik. Namun demikian, masih terdapat beberapa materi yang belum mencapai kesepakatan bersama antara DPR dan Pemerintah yaitu Pasal 30, Pasal 31 dan tambahan paragraf dalam Penjelasan Umum, dengan rumusan sebagai berikut:

- a. Pasal 30, Ketentuan Peralihan, yang berbunyi sebagai berikut:

BAB IX

KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 30

Sekretariat Komite Stabilitas Sistem Keuangan yang dibentuk dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 149, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4907) menyerahkan dokumen Komite Stabilitas Sistem Keuangan kepada Sekretariat FSSK yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang ini.

- b. Pasal 31, Ketentuan Penutup, yang berbunyi sebagai berikut:

BAB X

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 31

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 149, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4907), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

- c. Tambahan paragraf baru dalam Penjelasan Umum, yang berbunyi sebagai berikut:

Menindaklanjuti surat Presiden kepada DPR Nomor: R-63/Pres/10/2008 tanggal 29 Oktober 2008 perihal Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang, DPR melalui surat Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Nomor: LG.01.02/9319/DPR RI/XII/2008 tanggal 24 Desember 2008, DPR meminta Pemerintah agar segera mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan.

Terhadap ketiga materi yang belum mencapai kesepakatan antara DPR RI dan Pemerintah, dari 8 (delapan) Fraksi yang hadir dan Pemerintah telah menyampaikan tanggapan dan pendapatnya, yaitu:

- 1) 7 (tujuh) fraksi yaitu F-PG, F-PDIP, F-PPP, F-PAN, F-KB, F-PKS dan F-PDS menolak untuk dicantulkannya Pasal 30 dan Pasal 31 dalam rumusan RUU JPSK;
- 2) 1 (satu) Fraksi, yaitu F-PD meminta penundaan pengambilan keputusan.
- 3) Sedangkan Pemerintah menyampaikan pendapatnya bahwa Pasal 30 dan Pasal 31 perlu dicantumkan dalam rumusan RUU JPSK.

Terhadap perbedaan pendapat tersebut, Rapat Kerja memutuskan bahwa Komisi XI DPR RI dan Menteri Keuangan sepakat belum dapat menyelesaikan pembahasan RUU JPSK karena masih adanya perbedaan pendapat yang belum disepakati bersama antara DPR RI dan Pemerintah, sehingga Rancangan Undang-Undang tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan tidak dapat dilanjutkan pembahasannya pada Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan dalam Rapat Paripurna DPR RI.

Sesuai dengan hasil Keputusan Rapat Konsultasi Pimpinan sebagai pengganti Rapat Badan Musyawarah bahwa hasil keputusan Rapat Kerja akan disampaikan secara tertulis melalui surat kepada Pimpinan DPR RI untuk disampaikan dalam Rapat Paripurna DPR RI tanggal 29 September 2009.

Dalam rangka mengantisipasi ancaman krisis global, sebelumnya pada tanggal 15 Oktober 2008, Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (Perpu JPSK). Selanjutnya, guna memenuhi amanat konstitusi, Presiden Republik Indonesia dengan surat Nomor R-63/Pres/10/2008 tanggal 29 Oktober 2008 telah menyampaikan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan menjadi Undang-Undang kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat.

Proses selanjutnya, Menteri Keuangan bersama-sama dengan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia selaku wakil Pemerintah telah melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perpu JPSK dimaksud dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Berdasarkan pembahasan tersebut, dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat tanggal 18 Desember 2008 yang ditindaklanjuti dengan surat Ketua Dewan Perwakilan Rakyat kepada Presiden Nomor LG.01.02/9319/DPR RI/XII/2008 tanggal 24 Desember 2008, setelah didahului dengan proses lobi antara pimpinan fraksi di DPR dengan pemerintah lebih dari 30 menit, DPR akhirnya memutuskan secara resmi menolak peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perpu) Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sektor Keuangan (JPSK). Ketua DPR Agung Laksono mengatakan, berdasarkan

pandangan akhir fraksi tadi ada empat fraksi yang menyetujui atau menerima Perpu JPSK. Yakni FPD, FPPP, FPDS, dan FPKS. "Dua fraksi belum menyetujui yaitu FPG dan FPBD," dalam rapat paripurna, Kamis 18 Desember 2008. Sedangkan fraksi yang menolak ada empat. Yakni FPDIP, FPAN, FPBR, dan FPKB. Forum konsultasi telah menyepakati untuk meminta pemerintah agar segera mengajukan RUU JPSK sebelum tanggal 19 Januari 2009 dan selanjutnya ditindaklanjuti sebagaimana mekanisme yang berlaku.²⁸⁸

Menindaklanjuti keputusan Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat dan surat Ketua Dewan Perwakilan Rakyat tersebut, Presiden melalui surat Nomor R-4/Pres/1/2009 tanggal 14 Januari 2009 telah menyampaikan Rancangan Undang-Undang tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat, serta telah menunjuk kembali, Menteri Keuangan dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk dapat mewakili Presiden dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan ini dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Berdasarkan Keputusan tersebut terdapat beberapa penafsiran karena DPR tidak secara jelas menolak Perpu JPSK maka perpu tersebut dapat berlaku. "Tetap berlaku, dalam implementasinya akan memperhatikan situasi perkembangan dan karena pesannya dari DPR yaitu segera mengajukan RUU. Selanjutnya, apabila perpu tidak ditolak maka tidak boleh lagi diajukan, karena Perpu JPSK tidak ditolak, maka Perpu JPSK tetap ada.

3. Implikasi Yuridis

Dari rumusan Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 beserta Penjelasannya, dapat diketahui bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mempunyai hierarki, fungsi dan materi muatan yang sama dengan Undang-Undang, hanya di dalam pembentukannya berbeda dengan Undang-Undang.

²⁸⁸Keterangan Pemerintah Mengenai Rancangan Undang-Undang Tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan, Tanggal 17 Februari 2009.

Ketentuan dalam Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 25 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan kedua pasal tersebut, maka eksistensi suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dapat tergantung pada ada atau tidaknya persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat terhadap pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut.²⁸⁹

Sehingga karena Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat tersebut terdapat beberapa penafsiran karena DPR tidak secara jelas menolak Perpu JPSK akan tetapi karena mayoritas dari Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan menolak maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut tidak mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Menurut ketentuan Pasal 22 ayat (2) dan (3) UUD 1945, "Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut". "Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut".

Hal tersebut juga sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, maka pembahasan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilakukan dengan cara sebagai berikut:

Pasal 36

- (1) Pembahasan rancangan undang-undang tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan rancangan undang-undang.
- (2) Dewan Perwakilan Rakyat hanya menerima atau menolak Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- (3) Dalam hal rancangan undang-undang mengenai penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang ditolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut dinyatakan tidak berlaku.

²⁸⁹ *Ibid*, hal 191.

- (4) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditolak Dewan Perwakilan Rakyat maka Presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut yang dapat mengatur pula segala akibat dari penolakan tersebut.

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. Norma hukum tersebut lahir sejak Perpu disahkan dan nasib dari norma hukum tersebut tergantung kepada persetujuan DPR untuk menerima atau menolak norma hukum Perpu, namun demikian sebelum adanya pendapat DPR untuk menolak atau menyetujui Perpu, norma hukum tersebut adalah sah dan berlaku seperti Undang-Undang. Oleh karena dapat menimbulkan norma hukum yang kekuatan mengikatnya sama dengan Undang-Undang maka terhadap norma yang terdapat dalam Perpu tersebut Mahkamah Konstitusi dapat menguji apakah bertentangan secara materiil dengan UUD 1945.

Dengan demikian Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji Perpu terhadap UUD 1945 sebelum adanya penolakan atau persetujuan oleh DPR, dan setelah adanya persetujuan DPR karena Perpu tersebut telah menjadi Undang-Undang.²⁹⁰

Memang benar, dari sudut isi sebuah Perpu itu mengatur materi muatan Undang-Undang. Artinya isi Perpu itu sebenarnya adalah Undang-Undang yang dibuat dalam kegentingan yang memaksa yang alasan-alasannya merupakan hak subjektif Presiden. Tetapi justru karena dibuat dalam keadaan genting itulah UUD 1945 melalui Pasal 22 menyatakan bahwa "Perpu itu harus mendapat persetujuan dari DPR pada masa sidang berikutnya," yang "apabila DPR tidak menyetujuinya maka Perpu itu harus dicabut atau dibatalkan," tetapi "apabila DPR menyetujuinya maka Perpu itu ditetapkan menjadi Undang-Undang." Jadi kewenangan Mahkamah untuk menguji Perpu yang memang bermaterikan Undang-Undang itu hanya dapat dilakukan

²⁹⁰Lihat Putusan Perkara Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang Permohonan Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

apabila sudah diuji, dinilai, dibahas, atau apapun namanya dalam forum politik di DPR dan DPR menyetujuinya menjadi Undang-Undang. Jika DPR tidak menyetujui maka Perpu itu dicabut tetapi jika DPR menyetujui maka Perpu itu ditetapkan menjadi Undang-Undang dan setelah menjadi Undang-Undang inilah Mahkamah baru dapat melakukan pengujian yudisial atasnya. Di sinilah letak imbangan bagi "keadaan genting" itu; artinya karena Perpu berisi Undang-Undang tapi dibuat dalam keadaan genting maka DPR harus memberi penilaian atau melakukan pengujian politik (*political review*) lebih dulu, apakah akan disetujui menjadi Undang-Undang atau tidak. Kalau sudah menjadi Undang-Undang barulah dapat diuji oleh Mahkamah.

Saat ini timbul perdebatan, apakah penilaian untuk memberi persetujuan atau tidak atas Perpu oleh DPR dilakukan pada masa sidang berikutnya persis pada masa sidang setelah Perpu itu dikeluarkan ataukah pada masa sidang berikutnya dalam arti kapan saja DPR sempat sehingga pembahasannya dapat diulur-ulur. Dalam kenyataannya Perpu yang dimohonkan pengujian dalam perkara *a quo* baru dibahas oleh DPR setelah melampaui masa sidang pertama sejak Perpu ini dikeluarkan. Seperti diketahui Perpu *a quo* diundangkan pada tanggal 22 September 2009, sedangkan masa sidang DPR berikutnya (DPR baru, hasil Pemilu 2009) adalah tanggal 1 Oktober sampai dengan tanggal 4 Desember 2009, tetapi Perpu *a quo* tidak dibahas pada masa sidang pertama tersebut. Kalau Perpu tidak dapat diuji oleh Mahkamah maka sangat mungkin suatu saat ada Perpu yang dikeluarkan tetapi DPR tidak membahasnya dengan cepat dan mengulur-ulur waktu dengan berbagai alasan, padahal Perpu tersebut mengandung hal-hal yang bertentangan dengan konstitusi. Oleh sebab itu menjadi beralasan, demi konstitusi, Perpu harus dapat diuji konstitusionalitasnya oleh Mahkamah Konstitusi agar segera ada kepastian dapat atau tidak dapat terus berlakunya sebuah Perpu.²⁹¹

Timbul juga polemik tentang adanya Perpu yang dipersoalkan keabsahan hukumnya karena tidak nyata-nyata disetujui dan tidak nyata-nyata ditolak

²⁹¹Lihat Putusan Perkara Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang Permohonan Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

oleh DPR. Dalam kasus ini DPR hanya meminta agar Pemerintah segera mengajukan RUU baru sebagai pengganti Perpu. Masalah mendasar dalam kasus ini adalah bagaimana kedudukan hukum sebuah Perpu yang tidak disetujui tetapi tidak ditolak secara nyata tersebut. Secara gramatik, jika memperhatikan bunyi Pasal 22 UUD 1945, sebuah Perpu yang tidak secara tegas mendapat persetujuan dari DPR “mestinya” tidak dapat dijadikan Undang-Undang atau tidak dapat diteruskan pemberlakuannya sebagai Perpu, tetapi secara politis ada fakta yang berkembang sekarang ini bahwa “kesemestian” tersebut masih dipersoalkan, sehingga sebuah Perpu yang tidak disetujui oleh DPR (meski tidak ditolak secara nyata) masih terus diberlakukan sampai dipersoalkan keabsahan hukumnya karena dikaitkan dengan satu kasus.

Terkait dengan tidak disetujuinya sebuah Perpu oleh DPR ada juga pertanyaan, sampai berapa lama atau kapan sebuah Perpu yang tidak mendapat persetujuan DPR harus diganti dengan Undang-Undang Pencabutan atau Undang-Undang Pengganti. Karena tidak ada kejelasan batas atau titik waktu maka dalam pengalaman sekarang ini ada Perpu yang tidak mendapat persetujuan DPR tetapi RUU penggantinya atau pencabutannya baru diajukan setelah timbul kasus yang berkaitan dengannya.

Dapat terjadi suatu saat Perpu dibuat secara sepihak oleh Presiden tetapi secara politik DPR tidak dapat bersidang untuk memahasnya karena situasi tertentu baik karena keadaan yang sedang tidak normal maupun karena sengaja dihambat dengan kekuatan politik tertentu agar DPR tidak dapat bersidang. Bahkan dapat juga dalam keadaan seperti itu ada Perpu yang melumpuhkan lembaga-lembaga negara tertentu secara sepihak dengan alasan kepentingan yang memaksa sehingga ada Perpu yang terus dipaksakan berlakunya sementara persidangan-persidangan DPR tidak dapat diselenggarakan. Dengan memerhatikan kemungkinan itu menjadi wajar apabila Mahkamah diberi kewenangan untuk melakukan pengujian atas Perpu.²⁹²

²⁹²Penekanan pilihan atas penafsiran yang demikian memang agak mengesampingkan penafsiran historis dan gramatik, bahkan keluar dari *original intent* ketentuan tentang Perpu sebagaimana diatur di dalam Pasal 22

Dalam putusan Nomor 145/PUU-VII/2009 Mahkamah Konstitusi telah melakukan uji materil terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang JPSK. Mahkamah Konstitusi memiliki beberapa landasan dalam memutus perkara tersebut. Dalam landasan putusan Mahkamah Konstitusi dikatakan bahwa : Mahkamah dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 tanggal 8 Februari 2010 menyatakan, “Menimbang bahwa Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 menyatakan. ”Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Dari rumusan kalimat tersebut jelas bahwa peraturan pemerintah yang dimaksud pada pasal ini adalah 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. Apabila pembuatan peraturan diserahkan kepada DPR maka proses di DPR memerlukan waktu yang cukup lama karena DPR sebagai lembaga perwakilan, pengambilan putusnya ada di tangan anggota, yang artinya untuk memutuskan sesuatu hal harus melalui rapat-rapat DPR sehingga kalau harus menunggu keputusan DPR kebutuhan hukum secara cepat mungkin tidak dapat terpenuhi.

Perpu JPSK ini merupakan salah satu dari 3 Paket yang berkaitan dengan perbankan dan keuangan. Dua lainnya adalah Perpu Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia ditetapkan DPR menjadi undang-undang berdasarkan UU Nomor 6 Tahun 2009 dan Perpu Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Lembaga Penjamin Simpanan yang ditetapkan menjadi undang-undang berdasarkan UU No 7 Tahun 2009.

UUD 1945. Hal ini perlu dilakukan justru untuk melindungi kepentingan *original intent* pasal-pasal dan prinsip-prinsip lain yang juga ada di dalam UUD 1945. Pilihan pandangan ini semata-mata didasarkan pada prinsip dalam menjaga tegaknya konstitusi yakni “tidak boleh satu detik pun ada peraturan perundang-undangan yang berpotensi melanggar konstitusi tanpa bisa diluruskan atau diuji melalui pengujian yudisial.”

Menurut Jimly Ashiddiqie, Perpu sebagai emergency legislation yang didasarkan pada alasan inner nootstand (keadaan darurat yang bersifat internal) dalam keadaan (i) mendesak dari segi substansi, dan (ii) genting dari segi waktunya. Sementara itu, Bagir Manan dalam buku Teori dan Politik Konstitusi (2004) mengatakan, hal ihwal kegentingan yang memaksa" merupakan syarat konstitutif yang menjadi dasar kewenangan presiden dalam menetapkan perppu. Apabila tidak dapat menunjukkan syarat nyata keadaan itu, presiden tidak berwenang menetapkan perppu. Perppu yang ditetapkan tanpa adanya hal ihwal kegentingan maka batal demi hukum (null and void), karena melanggar asas legalitas yaitu dibuat tanpa wewenang. Hal ihwal kegentingan yang memaksa juga harus menunjukkan beberapa syarat adanya krisis, yang menimbulkan bahaya atau hambatan secara nyata terhadap kelancaran menjalankan fungsi pemerintahan. Oleh karena itu, muatan perppu hanya terbatas pada pelaksanaan (administratiefrechtelijk).²⁹³

Tentang muatan dan cakupan Perpu sendiri, Jimly Ashiddiqie membenarkan pendapat Bagir Manan, bahwa sifat *inner notstand* sebagai alasan pokok hanya dapat dijadikan alasan ditetapkannya Perpu sepanjang berkaitan dengan kepentingan internal pemerintahan yang memerlukan dukungan payung hukum setingkat undang-undang. Beranjak dari hal-hal tersebut di atas, jelas bahwa Presiden mempunyai keterbatasan dalam menggunakan hak subyektifnya dalam mengeluarkan perpu. Presiden hanya bisa menggunakan haknya sepanjang berkaitan dengan kepentingan internal pemerintahan.

Dalam Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan agar tidak terjadi kembali multi tafsir maka dalam pengajuan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang, Presiden harus mengajukan sekaligus 2 (dua) Rancangan Undang-Undang, yaitu: Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang apabila Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mendapat

²⁹³Jimly Ashiddiqie, *op.cit.*, hal. 80-85.

persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pemerintah Pengganti Undang-Undang, apabila Peraturan Pemerintah Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut tidak mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat.

Adapun rumusan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah:

Pasal ...

- (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut.
- (2) Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara bersamaan dalam bentuk pengajuan rancangan undang-undang tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang dan rancangan undang-undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- (3) DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- (4) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut ditetapkan sebagai Undang-Undang.
- (5) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut tidak berlaku.
- (6) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tidak mendapat persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) rancangan undang-undang tentang pencabutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disahkan menjadi Undang-Undang yang mengatur segala akibat hukum dari pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

Pasal...

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang diatur dengan Peraturan Pemerintah.



UNIVERSITAS INDONESIA

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. Dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dinyatakan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang. Berdasarkan rumusan dalam Pasal 22 UUD 1945, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mempunyai hierarki, fungsi, dan materi muatan yang sama dengan Undang-Undang, tetapi di dalam pembentukannya berbeda dengan Undang-Undang.
2. Ketentuan dalam Pasal 22 UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk secara subjektif menilai keadaan negara atau hal ihwal yang terkait dengan negara yang menyebabkan suatu undang-undang tidak dapat dibentuk segera, sedangkan kebutuhan akan pengaturan materiil mengenai hal yang perlu diatur sudah sangat mendesak sehingga Pasal 22 UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu). Apabila perpu tersebut telah dinilai oleh DPR sebagaimana mestinya, akhirnya diterima oleh DPR, barulah dapat dikatakan bahwa keadaan atau hal ihwal kegentingan yang memaksa yang menjadi syarat pemberlakuan Perpu yang bersangkutan menjadi keadaan atau hal ihwal yang memang bersifat kegentingan yang memaksa berdasarkan penilaian yang objektif atas keadaan atau hal ihwal dimaksud yang dilakukan bersama-sama oleh DPR bersama-sama dengan pemerintah.
3. Terdapat tiga unsur penting yang menjadi syarat materiil untuk penetapan Perpu yaitu: ada kebutuhan yang mendesak untuk bertindak, waktu yang tersedia terbatas atau terdapat kegentingan waktu, dan tidak tersedia alternatif lain atau menurut penalaran yang wajar alternatif lain diperkirakan tidak akan

dapat mengatasi keadaan, sehingga penetapan Perpu merupakan satu-satunya cara untuk mengatasi keadaan tersebut.

4. Ketentuan dalam Pasal 22 UUD 1945 tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 25 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan kedua pasal tersebut, eksistensi suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tergantung kepada ada atau tidaknya persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat terhadap pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut.
5. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (Perpu JPSK) dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat terdapat beberapa penafsiran karena Dewan Perwakilan Rakyat tidak secara jelas menolak Perpu JPSK akan tetapi Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan Pemerintah harus mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Jaring Pengaman sistem Keuangan. Menurut ketentuan dalam Pasal 22 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 dinyatakan bahwa Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut dan jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut. Hal tersebut juga sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
6. Dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menentukan pula bahwa pembahasan rancangan undang-undang tentang Perpu menjadi undang-undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan rancangan undang-undang. Dewan Perwakilan Rakyat hanya menerima atau menolak Perpu. Dalam hal rancangan undang-undang mengenai penetapan Perpu menjadi undang-undang ditolak DPR, Presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang pencabutan Perpu yang dapat mengatur pula segala akibat dari penolakan tersebut. Setelah itu, diperlukan ketegasan sikap dari DPR apakah akan menyetujui atau tidak menyetujui Perpu tersebut. Pengajuan Perpu ke DPR dilakukan dalam bentuk pengajuan rancangan undang-undang tentang penetapan Perpu tersebut menjadi undang-undang.

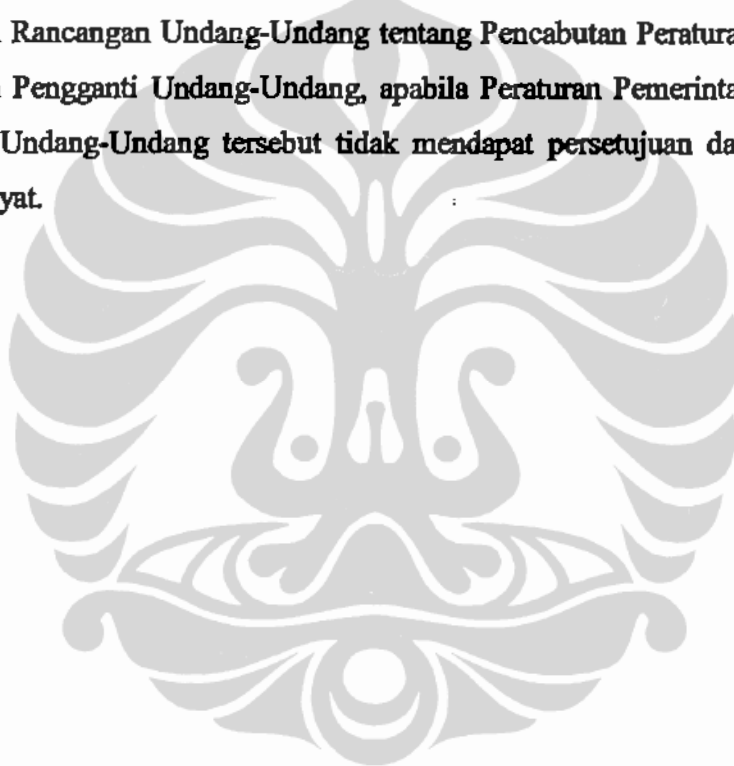
7. Perpu JPSK ini dipersoalkan keabsahan hukumnya karena tidak nyata-nyata disetujui dan tidak nyata-nyata ditolak oleh DPR. Dalam kasus ini DPR hanya meminta agar Pemerintah segera mengajukan RUU baru sebagai pengganti Perpu. Kedudukan hukum sebuah Perpu yang tidak disetujui tetapi tidak ditolak secara nyata tersebut, secara gramatik, jika memperhatikan bunyi Pasal 22 UUD 1945, sebuah Perpu yang tidak secara tegas mendapat persetujuan dari DPR seharusnya tidak dapat dijadikan Undang-Undang atau tidak dapat diteruskan pemberlakuannya sebagai Perpu. .
8. Supaya tidak terjadi multi tafsir maka perlu adanya ketentuan yang tegas dalam pengajuan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang, Presiden harus mengajukan sekaligus 2 (dua) Rancangan Undang-Undang, yaitu: Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang apabila Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, apabila Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut tidak mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat.

B. Saran

Bertitik tolak dari kesimpulan di atas maka dapat disarankan bahwa Supaya tidak terjadi multi tafsir maka perlu adanya ketentuan yang tegas yang mengatur mengenai mekanisme persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat mengenai penetapan suatu Perpu menjadi undang-undang dan mekanisme apabila perpu tersebut tidak mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat.

Saat ini pengaturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan saat ini telah dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang tersebut karena telah masuk dalam daftar prioritas tahunan Program Legislasi Nasional 2011.

Dalam Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tersebut perlu dipertegas mekanisme terhadap persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap penetapan Perpu menjadi undang-undang. Presiden harus mengajukan sekaligus 2 (dua) Rancangan Undang-Undang, yaitu: Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang apabila Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, apabila Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut tidak mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Ahmad, Rafiqul Umam, Ali Syafaat, dan Rafiuddin Munastamar, ED. *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer, Pemikiran Jimly dan Pakar Hukum*. Jakarta: The Biografi Institute, 2007.
- Alrasid, Harun. *Kuliah Ilmu Negara Prof. Mr. Djokosoetono*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.
- _____. *Kuliah Tata Negara Prof. Mr. Djokosoetono*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.
- Arinanto, Satya. *Politik Hukum I, Kumpulan Materi Kuliah Politik Hukum*. Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008-2009.
- _____. *Politik Hukum II, Kumpulan Materi Kuliah Politik Hukum*. Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008-2009.
- Asshiddiqie, Jimly. *Agenda Pembangunan Hukum Nasional Di Abad Globalisasi*, Jakarta: Balai Pustaka, 1998.
- _____. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- _____. *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- _____. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007.
- _____. *Menjaga Denyut Konstitusi, Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Pers, 2004.
- _____. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009.
- _____. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.

Universitas Indonesia

- _____. *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Busroh, Abu Daud dan Abubakar Busro. *Asas-asas Hukum Tata Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.
- Dicey, A.V. *Pengantar Studi Hukum Konstitusi*. Diterjemahkan oleh Nurhadi, M.A. Bandung: Nusamedia, 2008.
- Friedman, Lawrence M., *American Law an Introduction*, Second Edition, Penerjemah Wishnu Basuki, Jakarta: Tata Nusa, 1984.
- Hamidi, Jazim, dkk. (Green Mind Community). *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*. Yogyakarta: Total Media, 2009.
- Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan 2: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Yogyakarta : Penerbit Kanisius, 2007.
- _____, *Ilmu Perundang-undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta : Penerbit Kanisius, 2007.
- Isra,Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010.
- Jennings, Sir Ivor. *The Law and The Constitution*, 4 th. The English Language Book Society, 1976.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. Translated by Anders Wedberg. New York: Russel & Russel, 1961.
- _____. *General Theory of Law and State*, alih bahasa Somardi, Teori Hukum Murni: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif. Jakarta: Rimdi Press, 1995.
- Kusnardi, Moh dan Harmaili Ibrahim. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983.
- Kusnardi, Moh dan Bintang R Saragih. *Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 1995.
- Kusuma, R M. A.B. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.

- Locke, John. *Two Treaties on Civil Government*. New Edition. London: Everyman, 1984.
- Logemann, J.H.A. *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*. Terjemahan Makkatutu. Jakarta: PT. Ichtiar Van Hoeve.
- Lubis, M. Solly. *Ilmu Negara*. Bandung: Alumni, 1975.
- Mahfud MD., Moh. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: PT Pustaka LP3ES Indonesia, 1998.
- Manan, Bagir. *Perkembangan UUD 1945*. Yogyakarta: UII Press, 2004.
- _____. *Hukum Positif Indonesia, Satu Kajian Teoritik*. Yogyakarta: FH-UII Press, 2004.
- Maulana, Achmad. *Kamus Ilmiah Populer Lengkap*. Jogyakarta: Absolut, 2004.
- Prodjodikoro, Wirjono. *Azas-azas Hukum Tata Negara di Indonesia*. Jakarta: Dian Rakyat, 1989.
- Rasjidi, Lili dan Ira Thania Rasjidi. *Pengantar Filsafat Hukum*. Cet. III. Bandung: CV. Mandar Maju, 2002.
- Syahuri, Taufiqurrohman. *Hukum Konstitusi; Proses dan Prosedur Perubahan Undang-Undang Dasar di Indonesia 1945-2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004.
- Seidman, Ann, Robert B. Seidman dan Nalin Abeysekere, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*, terj. Johannes Usfunan, Endah P. Wardhani, Ningrum Sirait, Business Advisory Indonesia, University of San Francisco School of Law Indonesia Program, Jakarta: Elips, 2002.
- Sihombing, Herman. *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*. Jakarta: Djambatan, 1996.
- Simorangkir, J.C.T. *Penetapan UUD Di lihat dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Gunung Agung, 1984.
- _____. Dan B. Mang Reng Say. *Tentang dan Sekitar Undang-Undang Dasar 1945*. Cet XI. Jakarta: Hastama, 1987.

- _____. *Hukum dan Konstitusi Indonesia*. Jakarta: Gunung Agung, 1986.
- Shaukani, Imam dan A. Ahsin Thohari. *Dasar-dasar Politik Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004.
- Soehino. *Ilmu Negara*. Jogjakarta: Liberty, 1980.
- _____. *Hukum Tata Negara Teknik Perundang-undangan*. Yogyakarta: Liberty, 1990.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1986.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2001.
- Soemantri, Sri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni, 1987.
- _____. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, 1992.
- Strong, C.F. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Kajian tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*. Diterjemahkan oleh SPA Teamwork. Jakarta: Nusa Media, 2008.
- Summy, Ismail. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta: Aksara Baru, 1986.
- Syahuri, Taufiqurrahman. *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002, serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004.
- Thaib, Dahlan. *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD Tahun 1945*. Jogjakarta: Liberty, 1993.
- _____. Jazim Hamidi dan Nimatul Huda. *Teori Hukum dan Konstitusi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1999.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 1990.
- Wahjono, Padmo. *Membudayakan Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Ind-Hill Co, 1991.

- _____. *Pembangunan Hukum Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill Co, 1989.
- _____. *Ilmu Negara*. Jakarta: Ind-Hill Co, 2003.
- _____. *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.
- Yamin, Mohammad. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.
- Yuliandri. *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009.

B. Artikel

- Asshiddiqie, Jimly. "Negara Hukum, Demokrasi, dan Dunia Usaha." Makalah disampaikan dalam Orasi Ilmiah Wisuda XX Universitas Sahid, Jakarta 20 September 2005.
- Attamimi, A. Hamid S. "Teori Perundang-undangan di Indonesia". Makalah pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap di Fakultas hukum Universitas Indonesia. Jakarta 25 April 1992.

C. Majalah Ilmiah

- Azis, Machmud. "Problematika Perpu," *Jurnal Hukum Respublika*, Volume 3, Nomor 1, 2003, hal. 65-75.
- Asnawi, Eddy. "Relevansi Politik Hukum," *Jurnal Hukum Respublika*, Volume 3, Nomor 1, 2003, hal. 93-101.
- Yusriyadi. "Penerapan Nilai-nilai Filosofis, Yuridis, dan Sosiologis Dalam Perpu Nomor 2 Tahun 1998 (Analisis tentang Nilai-nilai Dasar Hukum dan Sejarah Dinamika Penegakan Hak Asasi Manusia)," *MMH*, Volume 32, Nomor 2, April-Juni 2003, hal. 139-143.
- Febriansyah, Reza Fikri. "Eksistensi dan Prospek Pengaturan Perppu Dalam Sistem Norma Hukum Negara Republik Indonesia," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 6, Nomor 4, Desember 2009, hal. 667-681.

D. Surat Kabar

Idr/Sut. "Dewan Harus Menolak, Perppu Menjadi Buah Simalakama Bagi DPR," Kompas, 24 September 2009, hal. 4.

Indriastuti, Dewi dan Tri Agung Kristanto. "Kegentingan yang Memaksa yang Seperti kehilangan Makna," Kompas, 24 September 2009, hal. 4.

E. Tesis dan Disertasi

Attamimi, A. Hamid S. "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV." Disertasi Untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta: 1991.

Rochmansyah, Rudi. "Pergeseran Kekuasaan Legislasi Menurut Perubahan UUD 1945 (Analisis Yuridis Normatif dan Studi Mengenai Peran DPR RI dalam Melaksanakan Fungsi Legislasi, Pada Periode Keanggotaan DPR RI Tahun 1999-2004 dan Periode Keanggotaan DPR RI Tahun 2004-2009." Tesis Untuk Memperoleh Gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta: 2006.

F. Putusan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang Permohonan Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jakarta, 8 Februari 2010.

_____. Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 145/PUU-VII/2009 tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia menjadi Undang-Undang *juncto* Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jakarta, 20 April 2010.

G. Internet

Oin/Kompas. "RUU Jaring Pengaman Sektor Keuangan ke DPR Akhir Agustus." <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2008/07/24/12565539/RUU.Jaring.Pengaman.Sektor.Keuangan.ke.DPR.Akhir.Agustus>. 24 Juli 2008.

Prianti, Martina." Sudah Final DPR Tolak Perpu JPSK." http://www.kontan.co.id/index.php/Nasional/news/5665/Sudah_Final_DPR_Resmi_Tolak_Perpu_JPSK. 18 Desember 2008.

Ani/Kompas. "Pemerintah Akan Ajukan Kembali RUU JPSK Sebelum 19 Januari" <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2008/12/23/21275995/Pemerintah.Akan.Ajukan.Kembali.RUU.JPSK.Sebelum.19.Januari>. 23 Desember 2008.

Sihotang, Januari. "Menyoal Ikhwal Kegentingan Perppu." http://www.harianglobal.com/index.php?option=com_content&view=article&id=18812:menyoal-ikhwal-kegentingan-perppu&catid=57:gagasan&Itemid=65. 25 September 2009.

Fathoni, Riza/Kompas. "DPR Akhirnya Terima Laporan Awal Audit Investigasi Bank" <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2009/09/28/1431565/DP.R.Akhirnya.Terima.Laporan.Awal.Audit.Investigasi.Bank>. 28 September 2009.

One/Kompas. "Jimly: DPR Tidak Menolak Perppu JPSK." <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/xml/2009/09/28/17573144/Jimly.DPR.Tidak.Menolak.Perppu.JPSK>. 29 September 2009.

Suhartono/Kompas. "Soal Perppu JPSK, BPK Sarankan DPR Minta "Bantuan" MA." <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/xml/2009/09/28/14410719/soal.perppu.jpsk.bpk.sarankan.dpr.minta.bantuan.ma>. 29 September 2009.

H. Peraturan Perundang-undangan

Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

_____. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316.

Universitas Indonesia

- _____. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389.
- _____. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Jaring Pengaman sistem Keuangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 149, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4907.
- _____. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4972.
- _____. Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.
- _____. Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.
- _____. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Tata Tertib.



PEMBERANTASAN KORUPSI

"Kegentingan yang Memaksa" yang Seperti Kehilangan Makna

Kamus Besar Bahasa Indonesia-Pusat Bahasa mengartikan kata *kegentingan* sebagai keadaan yang genting (*tegang, berbahaya; kritis; kemelut*) (halaman 441). Kegentingan tentu saja terkait dengan *keदारuratan*, yang di dalam kamus itu diartikan sebagai *keadaan yang membutuhkan penanganan segera* (halaman 296).

Dalam menjalankan pemerintahan, kondisi genting atau darurat itu bisa saja terjadi. Padahal, acapkali peraturan, termasuk undang-undang (UU), tak bisa mengatur seluruh hidup masyarakat. Ada saja ketertinggalan dari aturan. Kondisi ini sudah diantisipasi pendiri negeri ini dalam UUD 1945.

Pasal 22 UUD 1945 berbunyi, (1) *Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu). Ayat (2) dan (3) pasal ini memastikan perppu harus mendapatkan persetujuan dari DPR. Jika tak disetujui Dewan, perppu itu harus dicabut.*

Ketika Polri menetapkan Wakil Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Bibit Samad Rianto dan Chandra M Hamzah sebagai tersangka, Selasa (15/9), keduanya harus diberhentikan sementara dari jabatannya, sesuai UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK. Kondisi menjadi "genting" bagi KPK sebab tinggal dua dari lima unsur pim-

pinan komisi itu yang seharusnya. Sebelumnya, Ketua KPK Antasari Azhar juga dinonaktifkan setelah ditetapkan sebagai tersangka kasus pembunuhan Direktur PT Putra Rajawali Banjaran Nasrudin Zulkarnaen.

Juru Bicara Serikat Pengacara Rakyat (SPR) Habiburrahman, Rabu (23/9) di Jakarta, menyebutkan, salah satu syarat penting dari "kegentingan yang memaksa" adalah terjadinya suatu peristiwa luar biasa yang tata cara penyelesaiannya tidak diantisipasi dalam UU. Saat ini tidak ada situasi "kegentingan yang memaksa" itu, termasuk dalam pemberantasan korupsi dan kepemimpinan KPK.

Namun, tampaknya Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melihat sisi lain. Dengan hanya ada dua unsur pimpinan KPK, ada "kegentingan yang memaksa" dalam pemberantasan korupsi. Dengan hanya dua unsur pimpinan yang tersisa, Haryono Umar dan M. Jasin, tak mungkin mereka dapat mengambil keputusan. UU KPK pun tak memberikan solusi, jika tinggal dua unsur pimpinan KPK yang aktif. Perppu jadi jalan keluar.

Saat sehari setelah penetapan Bibit dan Chandra sebagai tersangka, Rabu (16/9), Presiden mewacanakan penerbitan perppu untuk mengisi kekosongan tiga unsur pimpinan KPK, meski disambut pro-kontra, tetapi bisa dipahami niatan baik itu.

UU No 30/2002 tak mengatur tata cara penggantian pimpinan KPK jika hanya tersisa dua orang yang aktif.

Namun, dinanti-nanti, perppu itu tak juga terbit. Baru sepekan kemudian, perppu itu keluar dengan isi hanya dua pasal, yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menunjuk pelaksana tugas pimpinan KPK dan penunjukan itu dengan menggunakan keputusan presiden (keppres). Logika "keदारuratan" yang membuat perppu itu keluar seharusnya segera diikuti dengan keppres pengangkatan tiga atau seorang pimpinan KPK. Jika pimpinan KPK lebih dari dua orang, mereka bisa mengambil keputusan pemberantasan korupsi, yang dikawatirkan mandek.

Namun, yang ditunggu-tunggu tak muncul. Justru Presiden menetapkan lima orang terganggu dalam tim, yang membanturnya "memilih" siapa yang layak menjadi pejabat sementara pimpinan KPK. Tim diberi waktu seminggu sebab Presiden harus berangkat ke Amerika.

Presiden terbukti mendengar keberatan dari berbagai kalangan sehingga ia tidak segera menetapkan tiga pejabat sementara pimpinan KPK. Presiden aspiratif. Tetapi di sisi lain, langkah itu justru memunculkan pertanyaan, kalau masih bisa ditunda, di mana letak "kegentingan yang memaksa" yang memiang meng-

haruskan Presiden mengeluarkan perppu. Kondisi darurat untuk mengisi kekosongan kepemimpinan KPK seperti kehilangan makna.

Koordinator Tim Pembela Demokrasi Indonesia (TPDI) Petrus Silestinus mengingatkan, "kegentingan yang memaksa" yang menjadi prasyarat penerbitan perppu harus dibuktikan, tak bisa diduga-duga atau direkayasa. Dalam konteks kepemimpinan KPK, Presiden harus bisa membuktikan dengan hanya dua unsur pimpinan KPK, pemberantasan korupsi di negeri ini lumpuh sehingga harus ada penanganan segera.

Namun, dengan tertundanya penunjukan pejabat sementara pimpinan KPK, dapat diartikan pula penerbitan perppu pun sebenarnya bisa ditunda. Seleksi pimpinan KPK baru, kalau memang diperlukan, biarlah mengikuti mekanisme yang disediakan UU No 30/2002.

Ahli komunikasi politik Tjip-ta Lesmana pun lebih setuju jika KPK dibiarkan saja berjalan dengan dua pimpinan yang ada. Penerbitan perppu justru menunjukkan SBY tak suka dengan pimpinan KPK saat ini. Namun, ia juga aspiratif pada kritikan publik sehingga tak segera menetapkan pejabat sementara pimpinan KPK.

Jadi, sebenarnya perlu segera atau tidak sih? (DEWI INDRIAS-TUTI/TRI AGUNG KRISTANTO)

Dewan Harus Menolak

Perppu Menjadi Buah Simalakama bagi DPR

JAKARTA, KOMPAS — Dewan Perwakilan Rakyat harus menolak Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tentang Pengisian dan Penetapan Pejabat Sementara Komisi Pemberantasan Korupsi. Hal itu karena perppu tersebut melemahkan KPK.

Menurut anggota DPR dari Fraksi Partai Golkar, Ferry Mursyidan Baldan, KPK yang merupakan lembaga mandiri menjadi di bawah kendali presiden.

"Dengan perppu tersebut, tidakkah menjadikan tiga lembaga hukum, meski tidak langsung, yaitu Polri, Kejaksaan, dan KPK, berada di bawah kendali presiden?" ujarnya, Rabu (23/9).

Namun demikian, mengingat masa tugas DPR periode 2004-2009 akan berakhir pada 20 September 2009 ini, perppu tersebut akan dibahas oleh DPR periode 2009-2014 yang akan dilantik 1 Oktober 2009.

Karena itu, Ferry juga mengingatkan DPR mandatang agar

segera mengagendakan pembahasan perppu setelah menyelesaikan pemilihan perangkat alat kelengkapan di DPR, baik itu pimpinan DPR, fraksi, dan komisi.

"Saya khawatir DPR yang baru belum akan sempat mengagendakan, sebelum perangkatnya selesai ditetapkan pimpinan DPR, fraksi, komisi," ujarnya.

Kepentingan memaksa

Perppu yang dikeluarkan Presiden Yudhoyono itu juga tidak memenuhi persyaratan adanya kondisi kepentingan memaksa. Terlebih lagi dengan ditundanya pengangkatan pengisian pejabat oleh presiden.

Menurut Ferry, yang seharusnya dilakukan presiden justru meminta penjelasan langsung dari Polri terkait penanganan dugaan penyalahgunaan wewenang pimpinan KPK. Hal itu karena sebagai institusi, Polri berada di bawah presiden.

Kalaupun ingin menerbitkan perppu, seharusnya berisi tetap dimungkinkannya pimpinan KPK melakukan tugas dan fungsinya, bahkan jika hanya dengan satu atau dua orang.

Wajib disampaikan

Secara terpisah, guru besar Ilmu Hukum Universitas Indonesia, Hikmahanto Juwana, menilai, penerbitan perppu tersebut akan menjadi buah simalakama bagi DPR. Sesuai konstitusi, perppu wajib disampaikan kepada DPR untuk ditolak atau disetujui menjadi undang-undang.

"Apabila DPR menolak, maka keabsahan yang telah dipupus oleh pimpinan KPK, termasuk

yang berstatus pelaksana tugas, akan dipertanyakan legitimasinya," kata Hikmahanto.

Persoalan juga muncul apabila DPR menyetujui penentuan pimpinan sementara KPK oleh presiden secara sepihak itu.

Artinya, DPR melanggengkan langkah presiden. Konsekuensinya, di dalam tubuh KPK ada pimpinan yang direkrut secara independen dan ada yang ditunjuk presiden.

Mantan anggota Panitia Seleksi Pimpinan KPK 2007-2011 itu menyebutkan, kondisi ini berpotensi menimbulkan kekisruhan dalam mengambil keputusan. Pimpinan KPK yang ditunjuk presiden akan berhadapan dengan pimpinan KPK yang direkrut secara independen.

"Jika diterapkan di kondisi sekarang, dipastikan dua orang yang direkrut secara independen akan kalah voting dengan tiga orang yang ditunjuk presiden," Hikmahanto menambahkan.

(IDR/SUT)

Daftar Perppu

Nomor Tentang Tanggal

Nomor	Tentang	Tanggal
1	Penghapusan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1998 tentang Penghapusan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1998	11 Desember 2008
2	Penghapusan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1998 tentang Penghapusan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1998	11 Desember 2008
3	Penghapusan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1998 tentang Penghapusan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1998	11 Desember 2008
4	Penghapusan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1998 tentang Penghapusan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1998	11 Desember 2008
5	Penghapusan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1998 tentang Penghapusan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1998	11 Desember 2008
6	Penghapusan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1998 tentang Penghapusan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1998	11 Desember 2008
7	Penghapusan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1998 tentang Penghapusan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1998	11 Desember 2008
8	Penghapusan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1998 tentang Penghapusan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1998	11 Desember 2008
9	Penghapusan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1998 tentang Penghapusan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1998	11 Desember 2008
10	Penghapusan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1998 tentang Penghapusan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1998	11 Desember 2008



Sumber: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Departemen Hukum dan HAM

KEMAS



KOMITE STABILITAS SISTEM KEUANGAN SEKRETARIAT

Gedung Djenda I Depkesu Lantai 5
Jalan Dr. Wahidin No. 1
Jakarta 10710

Telepon : 3500372
3503553 pswt 6139
Fax : 3518008

KOMITE STABILITAS SISTEM KEUANGAN

KETERANGAN PERS

Rencana pengesahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) no 4 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK) menjadi undang-undang

Krisis keuangan global hingga saat ini masih terus berlangsung dan bahkan sudah menular lebih jauh ke sektor riil. Krisis ini telah mengakibatkan sistem keuangan di beberapa negara tidak dapat menjalankan fungsi dan perannya secara efektif dan juga telah mengancam kesinambungan perekonomian nasional. Krisis keuangan global kali ini diperkirakan menjadi krisis terbesar setelah depresiasi dahsyat yang terjadi di tahun 1930-an.

Dalam rangka meningkatkan ketahanan negara dalam menghadapi krisis yang dengan cepat menular dari satu negara ke negara lain, maka pada tanggal 15 oktober 2008 yang lalu pemerintah menerbitkan Perppu no 4 tentang jaring pengaman sistem keuangan (JPSK). Berdasarkan aturan tata tertib di DPR, maka Perppu tersebut harus dibahas dan akan diputuskan pada persidangan berikutnya yang akan berakhir dalam minggu ini.

Perppu JPSK dibuat dalam rangka menjalankan amanat Undang-Undang RI no 3 tahun 2004 pasal 71 ayat (5) tentang pengambilan keputusan dalam kondisi kesulitan keuangan yang berdampak sistemik dan mengantisipasi ancaman krisis keuangan global yang dapat membahayakan stabilitas sistem keuangan dan perekonomian nasional. Keberadaan kerangka hukum yang solid dan sistematis berkaitan dengan hal tersebut diatas, kami rasakan sangat imperatif dan sangat segera, mengingat krisis saat ini masih terus merambat ke berbagai arah bahkan belum tidak mungkin dalam besaran yang lebih besar. Dalam kondisi tersebut, semangat pengambilan keputusan yang supra cepat dan akurat, namun demikian dilasari oleh niat baik dan kebutuhan legal yang memadai, maka kami mengajukan Perppu sebagaimana dirumuskan diatas, untuk mendapatkan pembahasan lebih lanjut dan pengesahan Dewan menjadi Undang-Undang tersendiri.

Secara umum JPSK ditujukan untuk menjaga stabilitas dan kontinuitas sistem keuangan nasional bahkan hingga dalam keadaan terparah sekalipun. Sementara itu, dalam melakukan langkah-langkah reaktifitas pemenuhan strategi diatas, kami menyadari betapa sangat pentingnya wahana koordinasi dan koordinasi yang sangat solid antara Pemerintah dan Bank Indonesia dalam bentuk stabilitas sistem keuangan nasional (Komite Stabilitas Sistem Keuangan, KSSK) yang perlu menjadi perhatian dan penguatan berjalannya dapat dinikmati sektor riil atau perekonomian nasional. Semua koordinasi tersebut sama sekali tidak dimaksudkan untuk merontokan independensi Bank Indonesia dan peran



KOMITE STABILITAS SISTEM KEUANGAN SEKRETARIAT

Gedung Djanda I Depdik Lantai 5
Jalan Dr. Wahidin No.1
Jakarta 10710

Telepon : 3500372
3503863 pswt 6139
Fax : 3518003

sekalipun tidak dalam bentuk seperti Dewan Moneter. KSSK sekali tidak digunakan untuk menentukan bahwa dan target-target moneter. Dari sisi Pemerintah, maka kami concern kepada pembiayaan yang pada akhirnya akan membebani fiskal kita (APBN), yang notabene adalah sumber utama bagi pembiayaan/pendanaan pembangunan untuk kepentingan rakyat Indonesia. Dalam bidang perbankan, KSSK juga tidak memiliki peran dalam pengaturan dan pengawasan perbankan. KSSK hanya menetapkan/pengawasan masalah likuiditas dan/atau solvabilitas bank yang berdampak sistemik.

Langkah-langkah koordinasi yang sudah antara Bank Indonesia dan Pemerintah berkaitan dengan JPSK, sama sekali tidak dimaksudkan untuk mengambil peran dan kewenangan DPR, akan tetapi justru kami menempatkan peran strategis Dewan karena tentu hanya dengan persetujuan Dewanlah kami dapat menggunakan dana APBN untuk pencegahan dan penanganan krisis.

Selain hal tersebut diatas, tidak terlintas kemungkinan adanya anggapan bahwa Menteri Keuangan akan memiliki kewenangan yang jauh lebih luas dari yang ada sekarang dengan adanya wafat koordinasi antara Pemerintah dan Bank Indonesia. Anggapan itu boleh-boleh saja, hanya perlu diantisipasi bahwa tidak ada satu jengkalpun tambahan kewenangan/otoritas Menteri Keuangan. Kewenangan dalam koordinasi tersebut karena tidak terpisahkan dari kewenangan Menteri Keuangan sebagai pengelola dan penjaga kepentingan Fiskal secara keseluruhan. Menteri Keuangan tidak berhak dan tidak akan pernah mendikte formula-formula dan besaran target maupun pelaksanaan moneter. Bank Indonesia pun, tidak perlu dan tidak akan pernah berkurang otoritas/kewenangannya, justru perpaduan/kombinasi yang terprogram antara kepentingan Moneter dan Fiskal diharapkan optimal bagi kepentingan dan kesejahteraan rakyat.

Jakarta 16 Desember 2008