LIMITASI MATERI MUATAN KETENTUAN PIDANA DALAM PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG

Evlyn Martha Julianthy
Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan HAM Sumatera Utara
Email: evlynmartha@yahoo.com
Naskah diterima: 4/3/2020, disetujui: 10/8/2020

Abstract

The Constitution of the Republic of Indonesia provides the authority for the President to issue a Government Regulation in Lieu of Law in the event of a compelling crisis. The granting of such authority is not accompanied by an explanation that is firm regarding material content that can be regulated in a Government Regulation in Lieu of Law, in particular the charge of criminal provisions. The provisions of the criminal is a restriction of human rights while loading against the citizens of the state so that in its formation is very important to obtain the approval of the Board of Representatives as a representation of the people. Government regulation in Lieu of Law was formed in a state of crisis without the approval of the Board of Representatives as well as in the legislative process of the ordinary, so it is very risky to load provisions of criminal without clear boundaries. In this case, the limitations on the charge of criminal provisions in it are necessary. Therefore, it is recommended that the charge of criminal provisions in the Government Regulation in Lieu of Law only regulates restrictions on derogable rights and does not touch the realm of non-derogable rights.

Keywords: Criminal Law, content materials, regulation in lieu of law.

Abstrak

Konstitusi Negara Republik Indonesia memberikan kewenangan bagi Presiden untuk menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam keadaan adanya hal ihwal kegentingan yang memaksa. Pemberian kewenangan tersebut tidak disertai dengan penjelasan yang tegas mengenai materi muatan yang dapat diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, khususnya muatan ketentuan pidana. Ketentuan pidana pada dasarnya merupakan suatu pembatasan terhadap hak asasi manusia sekaligus pembebanan terhadap warga negara sehingga dalam pembentukannya sangat penting untuk memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai representasi rakyat. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dibentuk dalam keadaan darurat tanpa melalui persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana halnya dalam proses legislasi biasa, sehingga sangat riskan untuk memuat ketentuan pidana tanpa batasan yang jelas. Dalam hal ini perlu dilakukan limitasi terhadap muatan ketentuan pidana di dalamnya. Oleh karena itu, disarankan agar muatan ketentuan pidana dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang hanya mengatur pembatasan terhadap *derogable rights* dan tidak menyentuh ranah *non-derogable rights.*

Kata kunci: Perppu, Ketentuan Pidana, Materi Muatan.

A. Pendahuluan

Setiap negara senantiasa menghadapi ancaman bahaya yang membawa negara tersebut dalam situasi 'kedaruratan' dan mengharuskan untuk mengatasi kedaruratan itu. Dalam sebuah negara yang berdasarkan konstitusionalisme dan prinsip negara hukum, cara-cara untuk menanggulangi kedaruratan, baik berupa substansi maupun prosedur, tetap harus berpijak pada asas-asas ataupun prinsip-prinsip kedua ajaran tersebut.[1]

Di Indonesia, Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan wewenang kepada Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang saat menghadapi keadaan 'kegentingan yang memaksa'. Namun konstitusi tidak memberikan rumusan tegas mengenai makna 'kegentingan yang memaksa'. Dengan demikian, rumusan kaidah-kaidahnya sangat bersifat *open ended* atau *overbroad* sehingga membuka peluang yang terlalu lebar dan tidak mengandung kepastian.[2]

Ketiadaan penjelasan yang tegas perihal keadaan 'kegentingan yang memaksa' tersebut juga berimplikasi terhadap materi muatan yang dapat dimuat dalam suatu peraturan pemerintah pengganti undang-undang atau Perppu. Karena tidak ada batasan yang jelas, maka semua materi muatan undang-undang dianggap dapat dimuat dalam Perppu. Hal tersebut bisa menimbulkan anggapan bahwa Presiden dapat mengatur perihal apa saja dalam Perppu untuk mengatasi keadaan 'kegentingan yang memaksa'. Dengan kata lain, dalam keadaan darurat Presiden memiliki hak sebagai penentu agenda legislasi untuk mengatur materi yang seharusnya diatur dalam undang-undang dalam proses legislasi biasa.

Salah satu materi muatan dalam undang-undang yang dianggap dapat juga dimuat dalam Perppu yakni materi pidana. Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memuat ketentuan bahwa materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Walaupun dalam Pasal 15 ayat (1) tidak disebutkan bahwa ketentuan pidana dapat dimuat dalam Perppu, namun dalam prakteknya ketentuan pidana seringkali dapat dimuat dalam Perppu. Dalam hal ini, timbul pertanyaan apakah Perppu dapat memuat ketentuan pidana?

Pembentukan materi pidana pada dasarnya merupakan suatu legalisasi terhadap perampasan kemerdekaan seseorang atau kelompok, dan pembebanan yang berkaitan langsung dengan hak asasi manusia. Sehingga dalam pembentukan materi pidana sangat penting untuk dirumuskan dengan cermat serta mendapat persetujuan DPR sebagai wakil rakyat sebelum diputuskan mengikat warga negara. Di samping itu, materi pidana berkaitan dengan asas legalitas yang mengandung salah satu makna yakni keharusan untuk mencantumkan ketentuan pidana tersebut melalui proses legitimasi ke dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Muatan ketentuan pidana dalam Perppu dapat dikatakan sebagai muatan yang riskan terhadap pelanggaran hak asasi manusia, karena pembentukannya yang tidak disertai dengan persetujuan DPR sebagaimana halnya dalam proses legislasi biasa. Namun ketentuan mengenai materi Perppu sama dengan undang-undang dan kedudukannya yang sejajar dengan undang-undang tidak boleh diabaikan. Oleh karena itu, sekalipun ketentuan pidana dapat dimuat dalam Perppu, perlu dilakukan limitasi terhadap muatannya. Hal tersebut juga menimbulkan pertanyaan, bagaimana limitasi yang perlu dilakukan terhadap muatan ketentuan pidana dalam Perppu?

1. Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti. 2017. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum. Jurnal Ilmu Hukum Padjadjaran Volume 4 Nomor 2, hlm. 223.
2. Ibid.

B. Pembahasan

B.1. Konstitusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Istilah 'peraturan pemerintah pengganti undang-undang' atau yang disingkat Perppu merupakan istilah yang lazim dipakai untuk merujuk kepada peraturan pemerintah yang dibentuk untuk menggantikan undang-undang dalam hal adanya kegentingan yang memaksa. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebut peraturan yang demikian itu dengan istilah peraturan pemerintah *sebagai* pengganti undang-undang. Hal tersebut dimuat dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 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, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan hak kepada Presiden untuk menetapkan Perppu 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. Hal ini dikarenakan DPR sebagai lembaga perwakilan dimana pengambilan putusannya ada di tangan anggota. Artinya, untuk memutuskan sesuatu hal harus melalui rapat-rapat DPR sehingga kalau harus menunggu keputusan DPR kebutuhan hukum secara cepat mungkin tidak dapat terpenuhi.[3]

Berdasarkan ketentuan Pasal 22 tersebut juga dapat dilihat bahwa peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang pada dasarnya memiliki bentuk peraturan pemerintah, namun dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa bentuk peraturan pemerintah itu dapat berperan sebagai pengganti undang-undang. Maria Farida Indrati mengatakan bahwa Perppu merupakan peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan yang setingkat dengan undang-undang, dan berdasarkan alasan tersebut maka fungsi Perppu sama dengan fungsi undang-undang.[4]

Terkait hal tersebut, Jimly Asshidiqie mengatakan bahwa 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 untuk menuangkan ketentuan-ketentuan yang semestinya dituangkan dalam bentuk undang-undang dan untuk menggantikan undang-undang.[5] Apabila Perppu sebenarnya adalah peraturan pemerintah dan peraturan pemerintah adalah peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan undang-undang, maka Perppu adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa untuk melaksanakan undang-undang. Namun karena peraturan pemerintah ini diberi kewenangan sama dengan undang-undang, maka dilekatkan istilah "pengganti undang-undang". Undang-undang merupakan peraturan yang mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Maka Perppu merupakan peraturan pemerintah yang dibentuk dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa untuk mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[6]

Istilah *hal ihwal kegentingan yang memaksa* dalam Pasal 22 sering disamakan dengan istilah *keadaan bahaya* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 yang memuat "Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang". Padahal kedua istilah tersebut tidak tidaklah sama. Menurut Jimly

3. Ali Marwan Hsb. 2017. Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Jurnal Legislasi Indonesia Volume 14 Nomor 1, hlm. 114.
4. Maria Farida Indrati. 2007. Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan. Yogyakarta: Kanisius, hlm. 216.
5. Jimly Asshidiqie. 2010. Perihal Undang-Undang. Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 55.
6. http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=3000:peraturan-pemerintah-pengganti-undang-undang-dari-masa-ke-masa&catid=100&Itemid=180. tanpa tahun. Jurnal Dan Artikel HTN dan PUU Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Hits Nomor 256353. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dari Masa Ke Masa. Jakarta: Andi Yuliani, diakses tanggal 03 Februari 2020.

Asshidiqie, keadaan bahaya yang dimaksud pada Pasal 12 boleh jadi termasuk kategori keadaan atau hal ihwal kegentingan yang memaksa seperti yang dimaksud pada Pasal 22. Akan tetapi, alasan kegentingan yang memaksa menurut Pasal 22 tentu tidak selalu merupakan keadaan bahaya seperti yang dimaksud pada 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.[7]

Mengenai kriteria dari kegentingan memaksa tersebut, Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 memberikan 3 (tiga) persyaratan yaitu:

1. Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang;
2. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada undang-undang tetapi tidak memadai; dan
3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan kendala yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.[8]

Lebih lanjut Jimly Asshidiqie berpendapat bahwa tidak setiap kali Presiden menetapkan Perppu berarti negara berada dalam keadaan bahaya. 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. Oleh karena itu, dalam keadaan bahaya menurut Pasal 12, Presiden dapat menetapkan Perppu kapan saja diperlukan. Akan tetapi, penetapan pemerintah pengganti undang-undang 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 Perppu.[9]

Di samping itu, dengan disebutnya "Presiden berhak" terkesan bahwa pembuatan Perppu menjadi sangat subjektif karena menjadi hak dan tergantung sepenuhnya kepada Presiden. Pembuatan Perppu memang di tangan Presiden yang artinya tergantung kepada penilaian subjektif Presiden, namun demikian tidak berarti bahwa secara absolut tergantung kepada penilaian subjektif Presiden. Sebagaimana telah diuraikan di atas, penilaian subjektif Presiden tersebut harus didasarkan kepada keadaan yang objektif, yaitu adanya tiga syarat sebagai parameter adanya kegentingan yang memaksa. Dalam kasus tertentu dimana kebutuhan akan Undang-Undang sangatlah mendesak untuk menyelesaikan persoalan kenegaraan yang sangat penting yang dirasakan oleh seluruh bangsa, hak Presiden untuk menetapkan Perppu bahkan dapat menjadi amanat kepada Presiden untuk menetapkan Perppu sebagai upaya untuk menyelesaikan persoalan bangsa dan negara.[10]

B.2. Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memuat ketentuan bahwa jenis dan hierarki perundang-undangan di Indonesia terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

7. Jimly Asshidiqie. 2008. Hukum Tata Negara Darurat. Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 207.
8. Ali Marwan Hsb. 2016. Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Jurnal Legislasi Indonesia Volume 13 Nomor 2, hlm. 147.
9. Jimly Ashidiqie, Hukum Tata.., Loc.Cit.
10. Ali Marwan Hsb, Kegentingan Memaksa..., Op.Cit.

3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dilihat bahwa Perppu dalam hierarki peraturan perundang-undangan diberi kedudukan yang sejajar dengan undang-undang.

Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti berpendapat bahwa kedudukan Perppu semestinya tidak sama dengan undang-undang, tetapi memiliki kekuatan yang sama dengan undang-undang. Perppu memiliki kekuatan sebagai undang-undang karena mengatur substansi undang-undang yang menjadi wewenang pembentuk undang-undang.[11]

Maria Farida berpendapat bahwa undang-undang dan Perppu memiliki kedudukan yang sama dalam hirarki peraturan perundang-undangan, hanya saja keduanya dibentuk dalam keadaan yang berbeda. Undang-Undang dibentuk oleh Presiden dalam keadaan normal yakni dengan persetujuan DPR, sedangkan Perppu dibentuk oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa tanpa persetujuan DPR. Kondisi inilah yang membuat Perppu terkadang dianggap memiliki kedudukan di bawah undang-undang.[12]

Berdasarkan kedua pendapat tersebut, maka kedudukan Perppu adalah sejajar dengan undang-undang secara materil, sehingga fungsi dan materi muatan Perppu sama dengan undang-undang. Namun secara formil, Perppu memiliki kedudukan di bawah undang-undang karena belum mendapat persetujuan DPR. Oleh karena itu, kedudukan Perppu dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dimuat dalam Pasal 7 ayat (1) tersebut di atas semestinya dipahami sebagai kedudukan yang sejajar dengan undang-undang secara materil.

B.3. Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Ketentuan tentang materi muatan peraturan perundang-undagan telah diatur dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang memuat bahwa materi Perppu sama dengan materi muatan undang-undang. Sebelumnya Pasal 10 ayat (1) telah memuat ketentuan bahwa materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:

a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
e. pemenuhan kebutuhan hukum masyarakat.

Berdasarkan penafsiran secara sistematis, maka Pasal 11 memuat ketentuan bahwa materi muatan Perppu sama dengan materi muatan Undang-Undang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 10.

Secara umum materi yang dapat diatur dengan instrumen Perppu pada prinsipnya adalah sama dengan materi yang dapat diatur dengan Undang-Undang, sebab kedua jenis peraturan perundang-undangan ini memiliki kekuatan dan derajat yang setara. Namun jika diperhatikan mengenai prosedur dan mekanisme pembuatannya yang berbeda satu sama lain, di mana pembuatan Undang-Undang dilakukan secara bersama-sama antara Presiden dengan DPR (baik atas inisiatif Pemerintah ataupun inisiatif DPR), sedangkan Perppu kendati pada akhirnya melibatkan peran DPR namun ia merupakan hak prerogatif Presiden yang digaransi secara konstitusional, yang pembentukannya semata-mata atas otoritas dan pertimbangan subyektif Presiden.[13]

11. Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, Peraturan Pemerintah ..., Op.Cit, hlm. 235.
12. Maria Farida Indrati. 1998. Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar Dan Pembentukannya. Yogyakarta: Kanisius, hlm.97.
13. Sumali. 2003. Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Malang: UMM Press, hlm.92.

Menurut Bagir Manan, materi muatan Perppu semestinya hanya mengatur mengenai hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan (administrasi negara). Jadi tidak boleh dikeluarkan Perppu yang bersifat ketatanegaraan dan hal-hal yang berkaitan dengan perlindungan dan jaminan hak-hak dasar rakyat. Misalnya yang berkaitan dengan lembaga-lembaga negara, kewarganegaraan, teritorial, negara, dan hak-hak dasar rakyat.[14]

Menurut Farhan Permaqi, materi apa saja yang dapat dimuat dalam Perppu tentunya tergantung kebutuhan yang dihadapi dalam praktik. Bahkan ketentuan yang menyangkut perlindungan hak asasi manusia yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat saja diatur oleh Perppu itu sepanjang hal tersebut dimaksudkan untuk menghadapi keadaan darurat guna melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia.[15]

Meskipun Perppu dapat memuat materi muatan yang sama dengan Undang-Undang, namun dalam hal ini perlu dipertimbangkan adanya kemungkinan ekstensifikasi atau perluasan materi muatan yang dapat dimuat dalam Perppu khususnya muatan ketentuan pidana. Tanpa pembatasan yang jelas, maka Perppu berpotensi menimbulkan ketidakteraturan dan penyimpangan dalam penyelenggaraan negara serta melanggar hak asasi manusia.

B.4. Masa Berlaku Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 memuat ketentuan bahwa Perppu yang diterbitkan harus mendapat persetujuan DPR pada sidang berikutnya. Selanjutnya Pasal 22 ayat (3) menyatakan bahwa jika tidak mendapat persetujuan DPR, maka Perppu itu harus dicabut. Sejalan dengan ketentuan tersebut, Pasal 52 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memuat ketentuan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut. Penjelasan Pasal 52 ayat (1) memuat bahwa yang dimaksud dengan 'persidangan yang berikut' adalah masa sidang pertama DPR setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan.

Secara implisit ketentuan tersebut di atas dapat dikatakan memuat pembatasan bagi masa berlakunya Perppu. Berdasarkan ketentuan tersebut, masa berlaku Perppu bersifat sementara, yakni hanya sampai DPR memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan pada sidang berikutnya. Menurut Maria Farida Indrati, selama pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perppu menjadi Undang-Undang diadakan di DPR, maka Perppu tersebut dinyatakan tetap mempunyai daya laku dan tetap mengikat umum sebagai Perppu, sampai suatu saat ia dinyatakan ditolak atau disetujui oleh DPR menjadi suatu Undang-Undang.[16]

B.5. Muatan Ketentuan Pidana Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia

Salah satu konsekuensi logis dari konsep pembentukan negara yakni negara memiliki peran yang sangat strategis dan signifikan untuk membuat peraturan dan kebijakan dalam kerangka memelihara keamanan, ketertiban, dan perlindungan hukum warganya. Peraturan dan kebijakan tersebut dituangkan dengan membuat produk hukum yang pada umumnya berisi perintah, larangan, dan kebolehan.[17]

Dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara ada kalanya ketertiban dan keamanan terganggu dan menimbulkan perasaan tidak aman dan ketakutan dalam masyarakat. Dalam hal ini,

14. Bagir Manan. 1999. Lembaga Kepresidenan. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII dengan Gama Media, hlm.160.
15. Farhan Permaqi. 2017. Politik Hukum Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Asas Hal Ikhwal Kegentingan Yang Memaksa. Jurnal Legislasi Indonesia Volume 14 Nomor 4, hlm. 412.
16. Maria Farida Indrati. 2007. Ilmu Perundang-undangan Proses Dan Teknik Pembentukannya. Yogyakarta: Kanisius, hlm. 85.
17. Titis Anindyajati dkk. 2015. Konstitusionalitas Norma Sanksi Pidana Sebagai Ultimum Remedium Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Jurnal Konstitusi Volume 12 Nomor 4, hlm. 874.

sanksi pidana dipandang sebagai solusi yang efektif untuk menanggulangi masalah tersebut. Sanksi pidana merupakan wujud tanggung jawab negara untuk menjaga keamanan dan ketertiban serta upaya perlindungan hukum bagi warganya. Sejatinya, masalah sanksi menjadi isu penting karena dipandang sebagai pencerminan sebuah norma dan kaidah yang mengandung tata nilai yang ada di dalam sebuah masyarakat. Adanya pengaturan dan penjatuhan sanksi muncul akibat adanya reaksi dan kebutuhan masyarakat terhadap pelanggaran/kejahatan yang terjadi. Untuk itu, Negara sebagai perwakilan dari masyarakat menggunakan kewenangannya dalam mengatasi permasalahannya melalui kebijakan pidana (*criminal policy*).[18]

Mantan Ketua Hakim Mahkamah Konstitusi, Hamdan Zoelva, berpendapat aturan sanksi pidana boleh dimuat dalam Perppu. Sebab sebagai norma, materi muatan Perppu merupakan materi undang-undang. Permasalahannya, apakah normanya bertentangan atau tidaknya dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah persoalan lain yang perlu diuji di Mahkamah Konstitusi. Menurut Hamdan, meski secara normatif sanksi pidana hanya bisa dimuat dalam Undang-Undang dan Peraturan Daerah, namun secara teoritik Perppu setara dengan undang-undang. Jadi, apapun yang menjadi wilayah norma undang-undang dapat diatur dalam Perppu. Karena itu, diperbolehkan mengatur muatan materi sanksi pidana dalam Perppu.[19]

Hal berbeda diungkapkan oleh Fitra Arsil, menurutnya materi pidana dianggap sangat penting untuk mendapat persetujuan wakil rakyat dalam pengambilan putusannya. Ketika pembentuk peraturan memasukkan ketentuan pidana dalam peraturannya maka pada saat itu mereka sedang melakukan legalisasi terhadap penghilangan kemerdekaan atau pembebanan hak seseorang yang langsung terkait dengan hak asasi manusia. Oleh karena itu setiap penempatan sanksi pidana dalam peraturan perundang-undangan harus dilakukan dengan cermat dan memiliki legitimasi kuat. Pencantuman sanksi pidana sangat terkait dengan asas legalitas yang salah satu maknanya adalah mengharuskan pencantuman ketentuan pidana dalam peraturan perundang-undangan melalui proses legitimasi yang demokratis ke dalam undang-undang dalam arti formal.[20]

Hukum pidana baik hukum materilnya maupun hukum acaranya (hukum formil) di dalam Perppu atau *emergency decree* harus sangat dibatasi karena jenis peraturan ini minim kontrol publik dalam proses pembentukannya. Apalagi syarat kegentingan memaksa seperti disampaikan dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-III/2005 tanggal 7 Juli 2005, tidak harus disamakan dengan adanya keadaan bahaya sehingga situasi yang dapat dipersepsikan sebagai kegentingan memaksa oleh presiden bisa sangat luas maknanya. Selain itu, jenis peraturan ini memiliki sifat kesementaraan karena walaupun langsung efektif berlaku namun masih memerlukan persetujuan DPR dalam "persidangan berikutnya". Kesementaraan ini tentu memiliki masalah jika ditinjau dari asas kepastian hukum. Dalam kondisi yang ekstrim bisa saja terjadi Perppu memproduksi suatu jenis tindak pidana tertentu dengan sekaligus memuat hukum acaranya yang menyimpangi KUHAP sehingga walaupun masih memiliki sifat kesementaraan namun sudah dapat menghukum seseorang dengan suatu sanksi pidana dan langsung memiliki kekuatan hukum mengikat (*inkracht van gewijsde*). Padahal dalam persidangan berikutnya Perppu tersebut tidak disetujui DPR yang artinya tindak pidana tersebut dinyatakan dihapus.[21] Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa muatan ketentuan pidana dalam Perppu merupakan suatu hal yang riskan dan rentan terhadap pelanggaran hak asasi manusia.

18. Ibid.
19. https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59a7bab284670/mengupas-legalitas-aturan-sanksi-pidana-dalam-perppu/. 31 Agustus 2017. Mengupas Legalitas Aturan Sanksi Pidana Dalam Perppu. Jakarta: Rofiq Hidayat, diakses tanggal 04 Februari 2020.
20. Fitra Arsil. 2018. Menggagas Pembatasan Pembentukan Dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan Dan Penggunaan Perppu Di Negara-Negara Presidensial. Jurnal Hukum Dan Pembangungan Volume 48 Nomor 1, hlm. 18.
21. Ibid.

Pasal 28J ayat (2) memuat bahwa "*dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis".* Hal senada juga terdapat dalam Pasal 73 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang memuat ketentuan mengenai pembatasan terhadap hak asasi manusia sebagai berikut, *"Hak dan kebebasan yang diatur dalam undang-undang ini hanya dapat dibatasi oleh dan berdasarkan undang-undang, semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta kebebasan dasar orang lain, kesusilaan, ketertiban umum, dan kepentingan bangsa".*

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dilihat bahwa hak asasi manusia dimungkinkan untuk dibatasi sepanjang pembatasan itu ditetapkan dengan undang-undang. Ketentuan tersebut juga secara eksplisit telah menetapkan bahwa pembatasan terhadap hak asasi manusia hanya dapat dilakukan berdasarkan undang-undang. Dengan kata lain, pasal tersebut menentukan jenis peraturan perundang-undangan yang dapat memuat pembatasan terhadap hak asasi manusia adalah undang-undang. Dengan demikian, jika kita hanya mengacu pada ketentuan tersebut, maka Perppu seharusnya tidak dapat memuat pembatasan terhadap hak asasi manusia dalam bentuk apapun. Namun perlu diingat pula bahwa dalam hirarki peraturan perundang-undangan Perppu diberi kedudukan sejajar dengan undang-undang, sehingga materi muatan Perppu adalah sama dengan materi muatan undang-undang termasuk ketentuan pidana.

Di samping itu, muatan ketentuan pidana dalam peraturan perundang-undangan pada dasarnya merupakan suatu pembebanan terhadap masyarakat, sehingga sudah selayaknya mendapat persetujuan dari DPR yang dalam hal ini dianggap sebagai representasi dari masyarakat itu sendiri. Hal senada juga diungkapkan oleh Jimly Asshiddiqie, karena ketentuan pidana itu pada dasarnya dapat berdampak pada pengurangan derajat kebebasan warga negara, sehingga apabila hendak ditentukan pembebanannya kepada warga negara haruslah terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat.[22]

Pendapat tersebut juga sejalan dengan substansi Pasal 15 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang memuat bahwa ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-Undang dan Peraturan Daerah. Hal ini dapat dipahami karena hanya kedua jenis peraturan perundang-undangan itulah yang proses pembentukannya harus mendapat persetujuan DPR. Sedangkan pembentukan Perppu tidak melewati pembahasan dengan DPR, sehingga secara formil bisa saja Perppu dianggap tidak dapat memuat ketentuan pidana. Namun, perlu diperhatikan pula bahwa Perppu dibentuk dalam keadaan darurat, dimana tidak memungkinkan untuk membentuk suatu Undang-Undang karena membutuhkan waktu yang lama. Sehingga materi yang seharusnya dimuat dalam Undang-Undang dapat dimuat dalam sebuah Perppu, dalam hal ini termasuk materi ketentuan pidana.

Di antara berbagai interpretasi yang dilematis terkait boleh atau tidaknya dimuat ketentuan pidana dalam Perppu, Penulis berpendapat bahwa Perppu dapat saja memuat ketentuan pidana karena kedudukannya secara materil sejajar dengan Undang-Undang. Namun karena keberlakuannya yang bersifat sementara, maka sudah selayaknya ketentuan pidana yang dimuat Perppu diberi batasan, sejauh apa ketentuan pidana yang dapat dimuat. Di samping itu, karena ketentuan pidana merupakan suatu pembatasan terhadap hak asasi manusia, maka pembatasan tersebut menjadi sangat relevan karena mengingat masa berlaku Perppu yang sementara, serta secara formil proses pembentukannya yang tidak melewati pembahasan dengan DPR. Dengan kata lain, karena alasan formil maka ketentuan pidana dalam Perppu semestinya merupakan suatu pembatasan hak asasi manusia secara terbatas.

22. Jimly Asshiddiqie. Perihal Undang-Undang, Op.Cit., hlm. 161.

B.6. Sanksi Pidana Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Sebagai Pembatasan Terhadap Hak Asasi Manusia Dalam Keadaan Darurat

Apabila suatu negara menghadapi ancaman yang membahayakan eksistensi atau kedaulatan sebagai negara merdeka atau membahayakan keselamatan warga negaranya, negara tersebut dianggap dapat bertindak apa saja, terlepas dari persoalan legalitas cara-cara yang ditempuh. Namun, tindakan-tindakan pembatasan terhadap hak asasi manusia, bagaimanapun harus ditentukan batas-batasannya yang jelas beserta ukuran-ukuran yang tidak membuka peluang terjadinya penyalahgunaan dengan merugikan kepentingan kemanusiaan yang lebih luas.[23]

Binsar Gultom berpendapat bahwa pelanggaran hak asasi manusia dapat saja terjadi ketika diterapkan keadaan hukum darurat. Namun demikian hak asasi manusia pada pokoknya harus tetap dijunjung tinggi dan dihormati semaksimal mungkin terlebih terhadap hak asasi manusia yang tergolong sebagai *non-derogable rights,* yang sama sekali tidak dapat dilanggar atau dikurangi dalam keadaan apapun sebagaimana telah diatur oleh *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR), dan telah diadopsi ke dalam ketentuan Pasal 28I ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[24]

Hak yang dapat dibatasi hanya berkenaan dengan golongan hak asasi manusia yang tidak termasuk dalam kategori *non-derogable rights,* yang berdasarkan ketentuan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 dapat dibatasi dengan undang-undang. Jenis hak asasi manusia yang tidak tergolong sebagai hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun sebagaimana dimaksud oleh Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 jelas dapat dibatasi dengan undang-undang seperti yang dimaksud oleh Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 tersebut. Artinya dalam keadaan biasa atau normal saja, ketentuan-ketentuan tentang hak-hak asasi manusia itu dapat dikurangi atau dibatasi dengan undang-undang, apalagi dalam keadaan darurat.[25]

Menurut ketentuan Pasal 28I ayat (1) UUD 1945, terdapat 7 (tujuh) jenis hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun, yaitu:

1. hak untuk hidup;
2. hak untuk tidak disiksa;
3. hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani;
4. hak beragama;
5. hak untuk tidak diperbudak;
6. hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum; dan
7. hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut.

Meskipun terdapat keadaan darurat ketujuh hak tersebut dipandang sebagai sesuatu yang mutlak, meskipun hanya dalam tataran mutlak insani. Selama rumusan Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 itu seperti yang dikutipkan di atas, maka selama itu pula kita tidak dapat menghindar dari penafsiran bahwa ketujuh jenis hak asasi manusia tersebut di atas memang bersifat mutlak, yaitu tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.[26]

Menurut Osgar M. Matompo, pembatasan hak asasi manusia dalam keadaan darurat dapat diperbolehkan secara hukum, namun hak asasi manusia yang dapat dilakukan pembatasan yakni hak asasi manusia yang masuk dalam golongan *derogable rights* (hak yang dapat dibatasi pemenuhannya), tidak dibenarkan pembatasan terhadap hak asasi manusia yang masuk dalam golongan *non-derogable rights* (hak yang tidak dapat dibatasi pemenuhannya dalam keadaan apapun), apabila hak asasi manusia yang masuk dalam golongan *non-derogable rights* dibatasi pemenuhannya pasti akan terjadi pelanggaran terhadap hak asasi manusia.[27]

---

23. Osgar S. Matompo, Pembatasan Terhadap Hak Asasi Manusia Dalam Perspektif Keadaan Darurat, Jurnal Media Hukum, Vol.21, No. 1, Juni 2014, hlm.61.
24. Binsar Gultom. 2010. Pelanggaran HAM dalam Hukum Keadaan Darurat Di Indonesia. Jakarta: Gramedia, hlm. 199.
25. Jimly Asshiddiqie, Hukum Tata..., Op.Cit., hlm. 104.
26. Ibid., hlm. 105.
27. Ibid, hlm. 71.

Dalam hal ini Penulis setuju dengan beberapa pendapat tersebut di atas. Muatan ketentuan pidana dalam Perppu seharusnya bersifat terbatas, yakni hanya memuat pembatasan hak asasi manusia yang termasuk dalam kategori *derogable rights.* Dengan kata lain, pembatasan hak asasi manusia dalam keadaan darurat harus merupakan pembatasan yang terbatas. Keberlakuan Perppu bersifat sementara, sehingga menjadi sangat riskan apabila muatan ketentuan pidana di dalamnya sampai menyentuh hak asasi manusia yang termasuk dalam *non-derogable rights.* Karena jika dalam sidang berikutnya DPR tidak setuju untuk mengesahkannya menjadi Undang-Undang, maka Perppu tersebut harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Hal ini akan menimbulkan masalah dalam hal ketentuan pidana dalam Perppu tersebut sudah sempat diterapkan. Misalnya suatu Perppu memuat ketentuan pidana mati bagi pelaku suatu tindak pidana, yang mana hak untuk hidup termasuk dalam kategori *non-derogable rights.* Jika ketentuan pidana tersebut telah diterapkan pada pelaku tindak pidana namun pada sidang berikutnya DPR tidak menyetujui untuk mengesahkannya menjadi Undang-Undang, maka akan timbul pelanggaran hak asasi manusia.

C. Penutup

Berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan, kedudukan Perppu sejajar dengan Undang-Undang. Kedudukan yang sejajar tersebut semestinya dipahami sebagai kedudukan yang sejajar secara materil. Namun secara formil, Perppu memiliki kedudukan di bawah undang-undang karena belum mendapat persetujuan DPR. Karena kedudukannya yang sejajar dengan Undang-Undang secara materil, sehingga materi muatan Perppu sama dengan Undang-Undang termasuk muatan ketentuan pidana. Dengan kata lain, Perppu dapat memuat ketentuan pidana. Namun karena secara formil kedudukan Perppu tidak sama dengan Undang-Undang dan keberlakuannya sementara, maka sudah selayaknya muatan ketentuan pidana dalam Perppu diberi pembatasan. Ketentuan pidana merupakan suatu pembatasan terhadap hak asasi manusia, dan dalam hal ini muatan ketentuan pidana dalam Perppu seharusnya hanya mengatur pembatasan hak asasi manusia yang tergolong ke dalam *derogable rigths* dan tidak menyentuh hak asasi manusia yang tergolong dalam *non derogable rights.* Sangat riskan apabila Perppu diperbolehkan memuat ketentuan pidana yang membatasi *non derogable rights,* karena dapat berpotensi menimbulkan pelanggaran hak asasi manusia jika dalam sidang berikutnya DPR tidak menyetujui Perppu dimaksud untuk menjadi Undang-Undang. Karena itu ketentuan pidana dalam Perppu semestinya merupakan pembatasan hak asasi manusia secara terbatas.

Daftar Pustaka

Buku

Asshidiqie, Jimly. 2008. Hukum Tata Negara Darurat. Jakarta: Rajawali Pers.

Asshidiqie, Jimly. 2010. Perihal Undang-Undanngan. Jakarta: Rajawali Pers.

Gultom, Binsar. 2010. Pelanggaran HAM Dalam Hukum Keadaan Darurat Di Indonesia. Jakarta: Gramedia.

Manan, Bagir. 1999. Lembaga Kepresidenan. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII dengan Gama Media.

Soeprapto, Maria Farida Indrati. 1998. Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar Dan Pembentukannya, Yogyakarta: Kanisius, 1998.

Soeprapto, Maria Farida Indrati. 2007. Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan. Yogyakarta Kanisius.

Soeprapto, Maria Farida Indrati. 2007. Ilmu Perundang-undangan Proses Dan Teknik Pembentukannya. Yogyakarta: Kanisius.

Sumali. 2003. Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Malang: UMM Press.

Jurnal

Anindyajati, Titis dkk. 2015. Konstitusionalitas Norma Sanksi Pidana Sebagai U*l*timum Remedium Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Jurnal Konstitusi Volume 12 Nomor 4.

Fitra Arsil. 2018. Menggagas Pembatasan Pembentukan Dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan Dan Penggunaan Perppu Di Negara-Negara Presidensial. Jurnal Hukum Dan Pembangungan Volume 48 Nomor 1.

Hsb, Ali Marwan. 2016. Pengujian Pe*ra*turan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Jurnal Legislasi Indonesia Volume 13 Nomor 2.

Hsb, Ali Marwan. Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Unda*n*. Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 14 Nomor 1.

Manan, Bagir dan Susi Dwi Harijanti. 2017. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Perspektif Ajaran Konstitusi Dan Prinsip Negara Hukum. Jurnal I*l*mu Hukum Padjadjaran Volume 4 Nomor 2.

Matompo, Osgar S. 2014. Pembatasan Terhadap Hak Asasi Manusia Dalam Perspektif Keadaan Darurat. Jurnal Media Hukum Volume 21 Nomor 1.

Permaqi, Farhan. 2017. Politik Hukum Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Asas Hal Ikhwal Kegentingan Yang Memaksa. Jurnal Legislasi Indonesia Volume 14 Nomor 4.

Situs Internet

http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=3000:peraturan-pemerintah-pengganti-undang-undang-dari-masa-ke-masa&catid=100&Itemid=180. tanpa tahun. Jurnal Dan Artikel HTN dan PUU Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Hits Nomor 256353. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dari Masa Ke Masa. Jakarta: Andi Yuliani, diakses tanggal 03 Februari 2020.

https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59a7bab284670/mengupas-legalitas-aturan-sanksi-pidana-dalam-perppu/. 31 Agustus 2017. Mengupas Legalitas Aturan Sanksi Pidana Dalam Perppu. Jakarta: Rofiq Hidayat, diakses tanggal 04 Februari 2020.