**Hasil Penelitian**

**Eksistensi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Dikaitkan Pemberhentian Ketua Mahkamah Konstitusi**”.

Disusun

**H. Dudi Warsudin , S.H.,M.H.**

**NIPY. 151.101.30**



**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS PASUNDAN BANDUNG**

**2016**

**BAB I**

**PENDAHULUAN**

1. **Latar Belakang Penelitian**

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam sistem norma hukum negara Republik Indonesia. Perppu dikonsepsikan sebagai suatu peraturan yang dari segi isinya seharusnya ditetapkan dalam bentuk undang-undang, tetapi karena keadaan kegentingan memaksa ditetapkan dalam bentuk peraturan pemerintah.

Hakikat lahirnya Perppu adalah untuk antisipasi keadaan yang “genting dan memaksa”.Jadi ada unsur paksaan keadaan untuk segera diantisipasi tetapi masih dalam koridor hukum yakni melalui Perppu, dan Perppu tersebut harus segera dibahas dipersidangan berikutnya untuk disetujui atau tidak menjadi undang-undang.Jika Perppu tidak disetujui dalam persidangan DPR maka Perppu tersebut harus dicabut.

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang atau yang disingkat Perppu adalah salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam sistem norma hukum di Indonesia. Peraturan pemerintah pengganti undang-undang merefleksikan salah satu kekuasaan ranah eksekutif untuk mengatasi kegentingan yang memaksa yang terjadi dalam negara. Pada hakekatnya, substansi dari peraturan pemerintah pengganti undang-undang juga harus berlandaskan Pancasila sebagai norma dasar yang berlaku di Indonesia, serta tidak bertentangan dengan konstitusi yang berlaku di Indonesia, yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[[1]](#footnote-1)

Eksistensi Perppu juga dapat dijadikan sebagai sumber hukum bagi peraturan perundang-undangan yang ada di bawah Perppu, selayaknya Perppu juga harus bersumberkan dari peraturan perundangan yang berada lebih tinggi ditingkatnya.Perkataan “kegentingan yang memaksa” dapat dikatakan berkaitan dengan kendala ketersediaan waktu yang sangat terbatas untuk menetapkan suatu undang-undang yang dibutuhkan mendesak sehingga sebagai jalan keluarnya Presiden diberikan hak dan fasilitas konstitusional untuk menetapkan Perpu untuksementara waktu. Menurut Jimly Asshiddiqie, syarat materiil untuk penetapan Perppu itu ada tiga, yaitu:

1. Ada kebutuhan yang mendesak untuk bertindak atau *reasonable necessity*,
2. Waktu yang tersedia terbatas (*limited time*) atau terdapat kegentingan waktu;
3. Tidak tersedia alternatif lain atau menurut penalaran yang wajar (*beyond reasonable doubt*) alternatif lain diperkirakan tidak akan dapat mengatasi keadaan, sehingga penetapan Perppu merupakan satu-satunya cara untuk mengatasi keadaan tersebut.[[2]](#footnote-2)

Perppu adalah suatu peraturan yang dibentuk oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, dalam arti pembentukannya memerlukan alasan-alasan tertentu, yaitu adanya keadaan mendesak, memaksa atau darurat yang dapat dirumuskan sebagai keadaan yang sukar atau sulit dan tidak tersangka-sangka yang memerlukan penanggulangan yang segera.

Kriteria tentang apa yang dimaksudkan dengan istilah hal ikhwal kegentingan yang memaksa adalah suatu keadaan yang sukar, penting dan terkadang krusial sifatnya, yang tidak dapat diduga, diperkirakan atau diprediksi sebelumnya, serta harus ditanggulangi segera dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan undang-undang. Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto, karena Perpu ini merupakan Peraturan Pemerintah (PP) yang menggantikan kedudukan Undang-Undang, materi-muatannya adalah sama dengan materi-muatan dari Undang-undang.

Dari sudut pandang kekuasaan Presiden, hak untuk menetapkan Perppu atas dasar penilaian Presiden sendiri yang bersifat sepihak mengenai adanya hal ikhwal kegentingan yang memaksa itu, dapat dikatakan bahwa hal itu bersifat subjektif.Artinya, ketika Perppu ditetapkan oleh Presiden berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, penentuan adanya hal ikhwal kegentingan yang memaksa sebagai prasyarat dapat dikatakan semata-mata didasarkan atas penilaian yang bersifat subjektif, yaitu berdasarkan subjektivititas kekuasaan Presiden sendiri.Penilaian mengenai hak ikhwal kegentingan yang memaksa itu baru menjadi objektif setelah hal itu dinilai dan dibenarkan adanya oleh DPR berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (2) UUD 1945.

Setelah diungkapnya kasus suap yang melibatkan ketua Mahkamah Konstitusi tepatnya tanggal 2 Oktober 2013, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memberhentikan sementara Akil Mochtar sebagai Ketua Mahkamah Konstitusi setelah ditetapkan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai tersangka dalam kasus suap penanganan perkara pilkada.Berdasarkan kondisi ini Presiden memandang keadaan tersebut sebagai hal ikhwal kegentingan yang memaksa.

Berdasarkan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 maka Presiden berwenang menetapkan suatu peraturan sebagai pengganti undang-undang yang dapat mengatasi suatu keadaan darurat atau keadaan kegentingan yang memaksa tersebut, yang bertujuan untuk menyelamatkan Mahkamah Konstitusi, memperkuat Mahkamah Konstitusi dan mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap Mahkamah Konstitusi. Dengan ini Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi (Perpu MK).

Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, hingga saat ini parameter ikhwal kegentingan yang memaksa belum dapat dijelaskan secara yuridis.Sehingga masih menjadi suatu perdebatan dikalangan akademisi maupun praktisi hukum dalam menentukan definisi hal ikhwal dalam kegentingan yang memaksa tersebut. Dalam hal ini patut juga dipertanyakan Perppu Nomor 1 Tahun 2013. Karena Perppu tersebut dianggap berlaku lama dalam penerbitannya terhitung dari tanggal 2 Okober 2013 kejadiaan penangkapnya ketua mahkamah konstitusisedangkan Perppu terbit pada tangal 17 Oktober 2013, jadi ada selisih waktu 15 hari. Adakah unsur “kegentingan yang memaksa”, apakah masuk kegentingan atau tidak genting?.

Keadaan Mahkamah Konstitusi sampai saat ini sudah tidak termasuk dalam hal ikhwal dalam kegentingan yang memaksa, dalam hal ini adanya unsur kebutuhan yang mengharuskan, itu terlihat dari suasana sidang dan berjalannya sidang yang lebih tenang jika dibandingkan dengan sehari setelah ditangkapnya Akil Mochtar. Dan proses persidanganpun masih tetap berjalan semenjak sehari ketua Mahkamah Konstitusi Akil Mochtar ditangkap, dan persidangan tersebut masih bisa berjalan dengan 8 Hakim Konstitusi yang dipimpin oleh Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi. Sehingga Perppu Tentang Mahkamah Konstitusi ini apakah masih layak untuk diterbitkan dengan mengingat kondisi Mahkamah Konstitusi saat ini sudah tidak termasuk dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa.

Adanya pro dan kontra terhadap Perppu sebagai langkah penyelamatan Mahkamah Konstitusi, Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Jimly Asshiddiqie yang juga pernah menjabat sebagai Ketua Mahkamah Konstitusi menilai pembentukkan Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perppu) tak mendesak dilakukan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono saat ini. Menurut mantan Ketua Mahkamah Konstitusi  ini, niat baik yang harus dilakukan pemerintah dan elemen lain adalah dengan penyelamatan MK sebagai intitusi yang terpisah dari kasus Akil Mochtar.[[3]](#footnote-3)

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memberhentikan sementara Akil Mochtar sebagai Ketua Mahkamah Konstitusi setelah ditetapkan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai tersangka dalam kasus suap penanganan perkara pilkada. Presiden Yudhoyono menyampaikan kabar pemberhentian ini setelah menggelar pertemuan dengan pimpinan lembaga negara di Istana Negara hari Sabtu tanggal 4 oktober 2013, sehari setelahnya presiden memberhentikan sementara Saudara Akil Mochtar dari jabatan Ketua Mahkamah Konstitusi.

Sedangkan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi sebagai perangkat yang dibentuk oleh MK untuk memantau, memeriksa dan merekomendasikan terhadap tindakan hakim konstitusi, yang diduga melanggar kode etik memutuskan memberhentikan tidak dengan hormat Ketua MK nonaktif Akil Mochtar karena dinilai terbukti melanggar kode etik dan perilaku hakim konstitusi.

Setelah terjadi kekosongan jabatan ketua mahkamah konstitusi dari semenjak mantan ketua Akil Mochtar di Nonaktifkan oleh presiden, dan diberhentikan dengan tidak hormat oleh majelis kehormatan mahkamah konstitusi, maka dengan ini mahkamah konstitusi mengadakan pemilihan ketua mahkamah konstitusi yang baru. Untuk menjalankan kembali tugas dan fungsi mahkamah konstitusi sebagai pengawal dan penegak Konstitusi.

Terbitnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undanh-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Perppu MK), terjadi berbagai macam perdebatan, terhadap keefektifan Perpu tersebut sebagai penyelamat Mahkamah Konstitusi, dan apakah Perpu tersebut dibuat sesuai dengan keadaan kegentingan yang memaksa setelah terjadi penangkapan mantan ketua mahkamah konstitusi yang terjerat kasus suap dan pertimbangan-pertimbangan apa presiden dalam mengeluarkan Perppu No. 1 Tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi Tersebut dikaitkan pemberhentian ketua mahkamah konstitusi.

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, maka penulis tertarik mengambil sebuah penulisan hukum yang berjudul “**Eksistensi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Dikaitkan Pemberhentian Ketua Mahkamah Konstitusi**”.

1. **Identifikasi Masalah**

Dalam penelitian ini penulis memilih rumusan masalah yang akan diteliti yaitu ;

1. Apa yang menjadi tolak ukur Presiden dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)?
2. Pertimbangan-pertimbangan apa Presiden dalam mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi dikaitkan dengan pemberhentian ketua mahkamah konstitusi?
3. **Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian yang merupakan sasaran utama yang ingin dicapai dalam penelitian hukum yang dilakukan adalahmemberi solusi dan jawaban dari pertanyaan-pertanyaan atas permasalahan-permasalahan yang muncul, adapun tujuan dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Tujuan Obyektif
2. Untuk mengetahui bagaimana tolak ukur hal ikhwal dalam kegentingan yang memaksa yang menjadi tolak ukur presiden dalam mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
3. Untuk mengetahui bagaimana pertimbangan presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dikaitkan pemberhentian Ketua Mahkamah Konstitusi.
4. Tujuan Subyektif
5. Untuk menambah pengetahuan dan pemahaman penulis dalam bidang hukum tata negara;
6. Untuk memperoleh data-data sebagai bahan penulisan hukum guna memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar kesarjanaan dalam jurusan ilmu hukum di fakultas hukum universitas pasundan bandung;
7. Untuk dapat mengetahui tolak ukur presiden dalam mengeluarkan Perppu dan perimbangan presiden dalam mengeluarkan Perppu No. 1 tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi.
8. **Kegunaan Penelitian**

Suatu penelitian akan mempunyai nilai yang lebih apabila penelitian tersebut memberikan manfaat bagi berbagai pihak, baik bagi penulis, pembaca, lembaga terkait maupun bagi universitas pasundan.

Adapun manfaat yang dapat diperoleh adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
2. Memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan pengetahuan dibidang hukum tata negara pada khususnya mengenai latar belakang dan eksistensi Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi.
3. Dapat bermanfaat sebagai informasi juga sebagai literatur atau bahan-bahan informasi ilmiah yang dipergunakan untuk mengembangkan teori yang sudah ada dalam bidang hukum tata negara.
4. Manfaat Praktis

Sebagai sarana bagi penulis untuk menyumbangkan pengetahuan dari hasil penelitian mengenai eksistensi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dikaitkan dengan pemberhentian ketua Mahkamah Konstitusi.

1. Sebagai sarana untuk menambah wawasan bagi para pembaca mengenai latar belakang, efektifitas, dan Pertimbangan-pertimbangan presiden dalam mengeluarkan Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi.
2. Bagi mahasiswa diharapkan dapat membantu dan memberikan masukan serta menambah pengetahuan mengenai permasalahan yang berkaitan dengan Eksistensi Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi.
3. Bagi masyarakat, yaitu memberi pengetahun tentang eksistensi, tolak ukur dan ketentuan presiden dalam mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
4. **Kerangka Pemikiran**

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (3) menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Dalam negara hukum, pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan suatu bagian penting yang mendapat perhatian serius. Peraturan Perundang-Undangan dalam negara hukum berfungsi sebagai hukum tertulis yang mempunyai kekuatan mengikat setiap warga dan seluruh komponen kehidupan bernegara. Kebijakan-kebijakan yang dilahirkan oleh suatu negara hukum harus didasarkan pada suatu Peraturan perundang-undangan.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal teori jenjeng hukum, bahwasanya norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapisdalam suatu hierarki (tata susunan) dalam arti suatu norma hukum 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 (*grundorm*) yaitu Konstitusi.

Norma Dasar merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem 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 *pre-supposed.[[4]](#footnote-4)*

Menurut Hans Kelsen 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. Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada di bawahnya.[[5]](#footnote-5)

Hans Nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen mengembangkan teori gurunya tentang jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky mengatakan 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 suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar. Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar antara lain:

1. Kelompok I :*Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
2. Kelompok II :*Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Aturan Pokok Negara);
3. Kelompok III :*Formell Gesetz* (Undang-Undang ”Formal”);
4. Kelompok IV :*Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan pelaksana/Aturan otonom).[[6]](#footnote-6)

Menurut Hans Nawiasky, isi *staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar dari suatu negara (*Staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya. Hakikat hukum suatu *Staats-fundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Ia ada terlebih dulu sebelum adanya konstitusi atau undang-undang dasar.[[7]](#footnote-7) Selanjutnya Hans Nawiasky mengatakan norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *staatsfundamentalnorm* atau norma fundamental negara. *Grundnorm* mempunyai kecenderungan untuk tidak berubah atau bersifat tetap, sedangkan di dalam suatu negara norma fundamental negara itu dapat berubah sewaktu-waktu karena adanya pemberontakan, kudeta dan sebagainya.[[8]](#footnote-8)

Berdasarkan teori Hans Nawiasky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dengan teori Hans Kelsen dan menerapkannya pada struktur dan tata hukum di Indonesia. Untuk menjelaskan hal tersebut, A. Hamid S. Attamimi menggambarkan perbandingan antara Hans Kelsen dan Hans Nawiasky tersebut dalam bentuk piramida. Selanjutnya A. Hamid S. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Hans Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:

1. *Staatsfundamentalnorm* : Pancasila (Pembukaan UUD 1945);
2. *Staatsgrundgesetz* : Batang Tubuh UUD 1945, TAP MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan;
3. *Formell Gesetz* : Undang-Undang;
4. *Verordnung & Autonome Satzung* : secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.[[9]](#footnote-9)

Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Presiden memegang kekuasaan pemerintah.Kedudukan, kekuasaan, wewenang dan tugas Presiden dalam negara demokrasi moderen diatur secara rinci didalam Undang-Undang Dasar.Rincian kewenangan Presiden tersebut dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan Presiden agar tidak menyimpang.Dalam sistem Presidensil, Presiden mempunyai fungsi ganda yaitu sebagai Kepala Pemerintahan dan sebagai Kepala Negara. Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif mempunyai tugas melaksanakan undang-undang akan tetapi selain tugas melaksanakan Undang-Undang Presiden juga memiliki berbagai kekuasaan dan wewenang dalam rangka mencapai tujuan negara.

Selain bertugas menjalankan undang-undang seorang Presiden juga memiliki wewenang dalam bidang legislatif hal ini terlihat dengan adanya Pembentukan undang-undang oleh Presiden, yaitu Penetapan Peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Perppu adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa”

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dalam Pasal 22 ayat (1) menyebutkan bahwa:

“Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang (Perpu)”.

Ayat (2) dan (3) pasal ini memastikan perpu harus mendapatkan persetujuan dari DPR.Jika tidak disetujui Dewan, Perpu itu harus dicabut.

Perppu diatur dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, yang menyebutkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.[[10]](#footnote-10)

Pada hakekatnya Perppu sama dan sederajat dengan Undang-Undang, hanya syarat pembentukannya yang berbeda. Oleh karena itu, penegasan dalam Pasal 9 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menyatakan bahwa materi muatan Perppu sama dengan materi muatan Undang-Undang.[[11]](#footnote-11)

Menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto dalam pembentukan peraturan perundangan-undangan harus memperhatikan asas-asas peraturan perundang-undangan antara lain:

1. Undang-Undang tidak dapat berlaku surut
2. Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat;
3. Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa lebih tinggi mempunyai kedudukan yang tinggi pula (*Lex superiori derogat legi inferiori*);
4. Undang-Undang yang bersifat khusus akan mengesampingkan atau melumpuhkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat legi generalis*);
5. Undang-Undang yang baru mengalahkan atau melumpuhkan undang-undang yang lama (*Lex posteriori derogat legi priori*);
6. Undang-Undang merupakan sarana maksimal bagi kesejahteraan spirituil masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian.[[12]](#footnote-12)

Dari sudut pandang kekuasaan Presiden, hak untuk menetapkan Perppu atas dasar penilaian Presiden sendiri yang bersifat sepihak mengenai adanya hal ikhwal kegentingan yang memaksa itu, dapat dikatakan bahwa hal itu bersifat subjektif.Artinya, ketika Perppu ditetapkan oleh Presiden berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, penentuan adanya hal ikhwal kegentingan yang memaksa sebagai prasyarat dapat dikatakan semata-mata didasarkan atas penilaian yang bersifat subjektif, yaitu berdasarkan subjektivititas kekuasaan Presiden sendiri.Penilaian mengenai hak ikhwal kegentingan yang memaksa itu baru menjadi objektif setelah hal itu dinilai dan dibenarkan adanya oleh DPR berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (2) UUD 1945.

Kedudukan Perppu sebagai norma subjektif juga dinyatakan Jimly Asshiddiqie, bahwa 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 undangundang (Perppu).[[13]](#footnote-13)

Ukuran objektif penerbitan Perpu baru dirumuskan oleh Mahkamah Konstitusi (“MK”) dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009. Berdasarkan Putusan MK tersebut, ada tiga syarat sebagai parameter adanya “*kegentingan yang memaksa*” bagi Presiden untuk menetapkan Perppu, yaitu:

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

Berdasarkan Pasal 52 ayat (1) UU 12 Tahun 2011, Perppu harus diajukan ke DPR dalam persidangan berikut.Yang dimaksud dengan “persidangan berikut” menurut penjelasan Pasal 52 ayat (1) UU 12/2011 adalah masa sidang pertama DPR setelah Perppu ditetapkan.Jadi, pembahasan Perpu untuk di DPR dilakukan pada saat sidang pertama DPR dalam agenda sidang DPR setelah Perppu itu ditetapkan untuk mendapat persetujuan atau tidak dari DPR.

Mengenai konsekuensi Perppu yang ditetapkan, Marida Farida Indrati Soeprapto mengatakan bahwa Perppu ini jangka waktunya terbatas (sementara) sebab secepat mungkin harus dimintakan persetujuan pada DPR, yaitu pada persidangan berikutnya. Apabila Perppu itu disetujui oleh DPR, akan dijadikan Undang-Undang (UU). Sedangkan, apabila Perppu itu tidak disetujui oleh DPR, akan dicabut. Persetujuan DPR ini sangat penting karena DPR lah yang memiliki kekuasaan legislatif, dan yang secara obyektif menilai ada tidaknya kegentingan yang memaksa.

1. **Metode Penelitian**

Penelitian adalah suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum dan masyarakat, dengan jalan menganalisanya. Yang diadakan pemeriksaan secara mendalam terhadap fakta hukum tersebut permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan. Agar suatu penelitian ilmiah dapat berjalan dengan baik maka perlu menggunakan suatu metode penelitian yang baik dan tepat. Metodologi merupakan suatu unsur yang mutlak harus ada di dalam penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang dipakai dalam penelitian ini adalah *Deskriptif Analitis,* yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan yang akan dibahas. Dengan cara pemaparan data yang diperoleh sebagaimana adanya, yang kemudian dilakukan analisis yang menghasilkan beberapa kesimpulan.

1. Metode Pendekatan

Dalam melakukan penulisan hukum ini, penulis menggunakan penelitian hukum yang bersifat deskriptif normatif. pendekatan yang relevan dengan penelitian hukum ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan analitis (*analytical approach*). Pendekatan undang-undang dilakukan dengan mendekati masalah yang diteliti dengan menggunakan sifat hukum yang normatif, karena dalam penelitian ini hukum dikonsepkan sebagai norma-norma tertulis yang dibuat oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Oleh karena itu, pengkajian yang dilakukan hanyalah terbatas pada peraturan perundang-undangan (tertulis) yang terkait dengan masalah yang diteliti. Selanjutnya pendekatan analitis merupakan suatu pendekatan yang menguraikan secara deskriptif dengan menelaah, menjelaskan, memaparkan, menggambarkan, serta menganalisis permasalahan atau isu hukum yang diangkat, seperti apa yang telah dikemukakan dalam perumusan masalah.

1. Tahap Penelitian

Tahap penelitian diperlukan dalam setiap penulisan hukum dengan menggunakan tehnik pengumpulan data.Tahap yang digunakan penulis yaitu menganalisis data sekunder dengan menggunakan beberapa buku-buku, literatur, perundang-undangan, dokumen-dokumen serta sumber tertulis lainnya guna memperoleh bahan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

1. Studi Kepustakaan

Data sekunder merupakan sejumlah atau fakta yang diperoleh secara tidak langsung yaitu dengan mempelajari bahan-bahan kepustakaan antara lain dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan seterusnya. Dari sudut mengikat dibedakan menjadi 3 (tiga) golongan :

1. Bahan Hukum Primer yaitu bahan-bahan yang mengikat yang terdiri dari kaidah dasar. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-undang nomor 8 tahun 2011 perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dan Perppu Nomor 1 tahun 2013.
2. Bahan hukum sekunder yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum dan seterusnya.
3. Bahan hukum Tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk bahan maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan skunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan seterusnya.[[14]](#footnote-14)
4. Studi Lapangan

Penelitian ini dimaksudkan untuk mendukung data sekunder yang dilakukan kepada pihak yang lebih berkompeten, baik aparat penegak hukum yang berwenang maupun lembaga negara yang terkait, seperti Mahkamah Konstitusi dan Sekretariat Negara Republik Indonesia.

1. Tehnik Pengumpulan Data

Suatu penelitian pasti membutuhkan data yang lengkap dalam hal ini dimaksudkan agar data yang terkumpul benar-benar memiliki nilai validitas yang cukup tinggi. Di dalam penelitian lazimnya dikenal tiga jenis pengumpulan data yaitu studi kepustakaan atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi. Teknik pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian hukum ini adalah studi kepustakaan yaitu berupa pengumpulan data sekunder. Dalam penelitian hukum ini, penulis mengumpulkan data sekunder yang memiliki hubungan dengan masalah yang diteliti dan digolongkan sesuai dengan katalogisasi. Selanjutnya data yang diperoleh kemudian dipelajari, diklarifikasikan serta dianalisis lebih lanjut sesuai dengan tujuan dan permasalahan penelitian.

1. Alat Pengumpul Data

Sebagai instrumen penelitian, peneliti menggunakan alat pengumpulan data dengan data kepustakanan dengan alat yang digunakan oleh peneliti dalam pengumpulan data kepustakaan adalah alat-alat tulis dan buku dimana peneliti membuat catatan-catatan tentang data-data yang diperlukan serta ditansfer melalui alat elektronik berupa komputer guna mendukung proses penyusunan skripsi dengan data-data yang diperoleh.

1. Analisa Data

Seluruh data yang diperoleh, penulis menganalisis dengan cara *yuridis kualitatif*, yaitu sebagai berikut :

Peraturan perundang-undangan yang satu tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain.

Menggunakan atau mengacu kepada hierarki peraturan perundang-undandangan, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya.Mengandung kepastian hukum yang berarti bahwa peraturan tersebut harus berlaku dalam masyarakat.

1. Lokasi Penelitian

Guna memperoleh data, maka penulis melakukan penelitian dan memilih lokasi penelitian di :

1. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jl. Lengkong Dalam No. 17 Bandung
2. Perpustakaan Pusat Universitas Pasundan Bandung,

Jl. Dr. Setiabudhi, Bandung

1. Perpustakaan Online

\

**BAB II**

**TINJAUAN TEORITIK TENTANG NEGARA HUKUM DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

1. **Negara Hukum**
2. **Sejarah Negara Hukum**

Perkembangan konsep Negara Hukum merupakan produk dari sejarah, sebab rumusan atau pengertian negara hukum itu terus berkembang mengikuti sejarah perkembangan umat manusian.Karena itu, dalam rangka memahami secara tepat dan benar konsep negara hukum perlu diketahui gambaran sejarah perkembangan pemikiran politik dan hukum, yang mendorong lahir dan berkembangnya konsepsi negara hukum.[[15]](#footnote-15)

Pemikiran tentang negara hukum sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia ilmu negara ataupun ilmu kenegaraan itu sendiri dan pemiian tentang negara hukum merupakan gagasan modern yang multi-perspektif dan selalu aktual. Ditinjau dari perspektif historis, perkembangan pemikiran filsafat hukum dan kenegaraan, gagasan mengenai negara hukum sudan berkembang semenjak 1800 S.M. 2 Akar terjauh mengenai perkembangan awal pemikiran Negara hukum adalah pada masa yunani kuno. Menurut Jimly Asshiddiqie 3 gagasan kedaulatan rakyat tumbuh dan berkembang dari tradisi romawi, sedangkan tradisi yunani kuno menjadi sumber dari gagasan kedaulatan hukum.

Pada masa yunani kuno pemikiran tentang negara hukum dikembangkan oleh para filsuf besar yunani kuno seperti plato (429-347 S.M.) dan aristoteles5 (384-322 S.M.) dalam bukunya politicos yang dihasilkan dalam penghujung hidupnya. Lebih lanjut plato (429-347 S.M.) menguraikan bentuk-bentuk pemerintahan yang mungkin dijalankan. Pada dasarnya, ada dua pemerintahan yang dapat di selenggarakan; 1. pemerintahan yang dibentuk melalui jalan hukum dan ke 2. Pemerintah yang tidak terbentuk dari jalan hukum.Konsep negara hukum menurut Aristoteles (348-322 S.M.) adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan bagi warga negaranya.

Keadilan merupakan syarat dari tercapainya kebahagian hidup bagi warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Bagi aristoteles (348-322 S.M.) yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebanarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja.[[16]](#footnote-16)

Konsep negara hukum berakar pada paham kedaulatan hukum yang pada hakekatnya berprinsip pada kekuasaan tertinggi didalam suatu negara hukum.Sebagai konsekuensi dari paham kedaulatan hukum, seluruh alat perlengkapan negara maupun penduduk (warga Negara dan orsng asing) harus tunduk pada hukum.[[17]](#footnote-17)

Keinginan bahwa suatu pemerintahan harus diatur oleh hukum sudah lama dalam sejarah.Filosof yunani yaitu Plato, dalam bukunya *Republic* memang menginginkan agar Negara tersebut dapat diperintah oleh “*raja filosof”* sehingga negara tersebut dapat diperintah secara bijaksana tanpa perlu tunduk kepada hukum.Tetapi keadaan yang ideal hampir-hampir tidak dapat diwujudkan dalam kenyataan.Karenanya, menurut plato, sebagaimana yang dituliskan dalam buku *laws* bahwa sebagai pilihan terbaik kedua, negara harus diperintah oleh seorang kepala negara yang tunduk kepada aturan-aturan yang berlaku.Kemudian Aristoteles, yang lebih realistis, dalam bukunya *Politics* menyimpulkan bahwa negara memang harus diperintah oleh kepala negara yang tunduk kepada hukum yang berlaku (rule of law).[[18]](#footnote-18)Paham Negara *Rule of Law*yang membatasikekuasaan penguasa negara sesuai dengan isi hukum tertinggi sebagaimana terdapat pada konstitusi atau konvensi ketatanegaraan ini, berkembang juga di negara –negara yang menganut sistem hukum Anglo Saxon.[[19]](#footnote-19)

Secara umum, dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum, selalu berlakunya tiga prinsip dasar, yakni supermasi hukum *(supremacy of law),* kesetaraan di hadapan hukum *(equality before the law),* dan penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum *(due process of law).*

Prinsip penting dalam negara hukum adalah perlindungan yang sama*(equal protection)* atau persamaan dalam hukum *(equality before the law).* Perbedaan perlakuan hukum hanya boleh jika ada alasan yang khusus, misalnya, anak-anak yang di bawah umur 17 tahun mempunyai hak yang berbeda dengan anak-anak yang di atas 17 tahun. Perbedaan ini ada alasan yang rasional. Tetapi perbedaan perlakuan tidak dibolehkan jika tanpa alasan yang  logis, misalnya karena perbedaan warna kulit, gender agama dan kepercayaan, sekte tertentu dalam agama, atau perbedaan status seperti antara tuan tanah dan petani miskin. Meskipun demikian, perbedaan perlakuan tanpa alasan yang logis seperti ini sampai saat ini masih banyak terjadi di berbagai negara, termasuk di negara yang hukumnya sudah maju sekalipun.[[20]](#footnote-20)

Menurut Dicey, Bahwa berlakunya Konsep  kesetaraan dihadapan hukum *(equality before the law),* di mana semua orang harus tunduk kepada hukum, dan tidak seorang pun berada di atas hukum *(above the law).[[21]](#footnote-21)*

Istilah *due process of law* mempunyai konotasi bahwa segala sesuatu harus dilakukan secara adil.Konsep *due process of law*sebenarnya terdapat dalam konsep hak-hak fundamental *(fundamental rights)* dan konsep kemerdekaan/kebebasaan yang tertib *(ordered liberty).[[22]](#footnote-22)*

Konsep *due process of law* yang prosedural pada dasarnya didasari atas konsep hukum tentang “keadilan yang fundamental” *(fundamental fairness).*Perkembangan ,*due process of law* yang prossedural merupakan suatu proses atau prosedur formal yang adil, logis dan layak, yang harus dijalankan oleh yang berwenang, misalnya dengan kewajiban membawa surat perintah yang sah, memberikan pemberitahuan yang pantas, kesempatan yang layak untuk membela diri termasuk memakai tenaga ahli seperti pengacara bila diperlukan, menghadirkan saksi-saksi yang cukup, memberikan ganti rugi yang layak dengan proses negosiasi atau musyawarah yang pantas.

Yang harus dilakukan manakala berhadapan dengan hal-hal yang dapat mengakibatkan pelanggaran terhadap hak-hak dasar manusia, seperti hak untuk hidup, hak untuk kemerdekaan atau kebebasan *(liberty),* hak atas kepemilikan benda, hak mengeluarkan pendapat, hak untuk beragama, hak untuk bekerja dan mencari penghidupan yang layak, hak pilih, hak untukberpergian kemana dia suka, hak atas privasi, hak atas perlakuan yang sama (*equal protection)* dan hak-hak fundamental lainnya.[[23]](#footnote-23)

Sedangkan yang dimaksud dengan *due process of law* yang substansif adalah suatu persyaratan yuridis yang menyatakan bahwa pembuatan suatu peraturan hukum tidak boleh berisikan hal-hal yang dapat mengakibatkan perlakuan manusia secara tidak adil, tidak logis dan sewenang-wenang.[[24]](#footnote-24)

1. **Ciri-ciri Negara Hukum**

Salah seorang ahli yang cukup berjasa dalam mengemukakan konsepsinya mengenai Negara hukum adalah F.J Stahl, seorang sarjana dari jerman. Menurut beliau :

“Negara harus menjadi Negara hukum, itulah semboyan dan sebenarnya juga menjadi daya pendorong perkembangan pada zaman baru ini. Negara harus mementukan secermat-cermatnya jalan-jalan dan batas-batas sebagaimana linkungan (suasana) kebebasan warga negara menurut hukum itu dan harus menjamin suasana kebebasan itu tanpa dapat ditembus. Negara harus mewujudkan atau memaksakan gagasan akhlak dari segi Negara, juga secara langsung tidak lebih jauh dari pada seharusnya menurut suasana hukum”[[25]](#footnote-25)

Lebih lanjut menurut Julis Stahel, unsur-unsur Negara hukum adalah:

1. Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia (grondrechten)
2. Adanya pembagian kekuasaan *(scheiding van machten*)
3. Pemerintahan haruslah berdasarkan peraturan-peraturan hukum (*wat matigheid van het bertuur*)
4. Adanya peradilan administrasi (*administratief rechspraak*)[[26]](#footnote-26)

Di *perancis pada mulanya hanya “gronddrechten” dan “scheiding van machten” yang menjadi dasar hukum,* akan tetapi kemudian menjadi empat. Paul scholten menyebutkan dua ciri negara hukum, yang kemudian diuraikan secara meluas dan kritis. Ciri yang utama ialah: “*er is recht tegenover den staat*” artinya kawula negara itu mempunyai hak terhadap negara, individu mempunyai hak terhadap masyarakat. Ciri yang kedua adalah: “*er is scheiding van machten*”, artinya: “dalam negara hukum ada pemisahan kekuasaan”.

Kalau dieropa continental berkembang konsep negara hukum (rechsstaat), maka di inggris berkembang konsep yang dinamakan rulr of law menjadi amat popular oleh uraian A.V. Dicey dalam bukunya yang berjudul “*law and the constitution*” (1952). Dalam buku ini beliau mengatakan bahwa unsur-unsur rule of law mencakup:

1. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of law*); tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum.
2. Kedudukan yag sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*), dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun pejabat.
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (dinegara lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.

Friedman, yang dikutip oleh Sunarjati Hartono, berpendapat bahwa kata “*rule of law*” dapat dipakai dalam arti formal (*in the formal sense*) dan dalam arti materiel (*ideological sense*). Dalam arti formal, maka *rule of law* itu tidak lain artinya sebagai “*organized public power*” atau kekuasaan umum yang terorganisir. Dalam pengertian ini setiap organisasi hukum (termasuk organisasi yang dinamakan Negara) mempunyai *rule of law*, sehingga kita dapat berbicara rule of law dari RRC, perancis, jerman, cekoslowakia dan sebagainya.Sudah barang tentu bukan dalam arti formal itu kita pakai *rule of law* itu, tetapi dalam arti materil.Artinya, dalam arti yang materil inilah, yang menyangkup ukuran-ukuran tentang hukum yang baik dan yang buruk.Dalam arti ini, kita dapat berbicara tentang just atau unjust law.

Selanjutnya *international commission of jurists*, yang merupakan organisasi ahli hukum internasional dalam konferensinya di Bangkok tahun 1965 sangat memperluas konsep rule of law dan menekankan apa yang dinamakan “*the dynamic aspects of the rule of law in the modern age*”. Dikemukakan bahwa syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintah yang demokratis dibawah *rule of law* ialah:

1. Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi selain menjamin hak-hak individu, harus menentukan cara procedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunals*);
3. Pemilihan umum yang bebas;
4. Kebebasan untuk menyatakan pendapat;
5. Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi;
6. Pendidikan kewarganegaraan.[[27]](#footnote-27)

Moh. Kusnardi dan Bintan R Saragih, menyatakan bahwa, ciri-ciri khas dari suatu negara hukum adalah adanya:

1. Pengakuan dan perlindungan atas hak-hak asasi manusia;
2. Peradilan yang bebas dari suatu pengaruh suatu kekuasaan atau kekuatan lain dan tidak memihak;
3. Legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya.[[28]](#footnote-28)
4. **Negara Hukum Demokratis**

Terdapat korelasi yang tepat antara negara hukum, yang bertumpu pada konstitusi dan peraturan perundang-undangan, dengan kedaulatan rakyat, yang dilankan melalui system demokrasi.Koelasi ini tampak dari kemunculan istilah demokrasi konstitusional, sebagaimana disebutkan diatas.Dalam system demokrasi, penyelenggraan negara itu harus bertumpu pada partisipasi dan kepentingan rakyat.Implementasi negara hukum itu harus ditopang dengan system demokrasi.

Hubungan antara Negara hukum dan demokrasi tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan ukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Menurut Franz Magnis Suseno, “demokrasi yang bukan negara hukum bukan demokrasi dalam arti yang sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan control atas Negara hukum”. Dengan demikian, Negara hukum demokratis (democratischerechtsstaat).

Disebut Negara hukum demokratis, karena didalam mengakomodir prinsip-prinsip Negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi. H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt menyebutkan prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi berikut ini:

1. Prinsip-prinsip Negara hukum
2. Pemerintahan berdasarkan undang-undang; pemerintah hanya memiliki kewenagan yang secara tegas diberikan oleh UUD atau UU lainnya.
3. Hak-hak asasi; terdapat hak-hak nmanusia yang sangat fundamental yang harus dihormati oleh pemerintah.
4. Pembagian kekuasaan; kewenangan pemerintah tidak boleh dipusatkan pada suatu lembaga, tetapi harus dibagi-bagi pada organ-organ yang berbeda agar saling mengawasi yang dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan.
5. Pengawasan lembaga kehakiman; pelaksanaan kekuasaan pemerintah haus dapat dinilai aspek hukumnya oleh hakim yang merdeka. [[29]](#footnote-29)
6. Prinsip-prinsip Demokrasi
7. Keputusan-keputusan penting, yaitu undang-undang, diambil bersama-sama dengan perwakilan rakyat yang dipilih berdasarkan pemilihan umum yang bebas dan rahasia.
8. Hasil dari pemilihan umum diarahkan untuk mengisi dewan perwakilan rakyat dan untuk pengisian pejabat-pejabat pemerintahan.
9. Keterbukssn pemerintahan.
10. Siapapun yang memiliki kepentingan yang (dilanggar) oleh tindakan penguasa, (harus) diberi kesempatan untuk membela kepentingannya.
11. Setiap keputusan harus melindungi berbagai kepentingan minoritas, dan harus seminimal mungkin menghindari ketidakbenaran dan kekeliruan.[[30]](#footnote-30)
12. **Teori Peraturan Perundang-undangan Dalam Kerangka Negara Hukum**
13. **Pengertian Peraturan Perundang-undangan**

Ilmu pengetahuan perundang-undangan yang merupakan terjemahan dari gesetzgebungswissenschaft adalah suatu cabang ilmu baru, yang mula-mula berkembang di eropa barat, terutama di Negara-negara yang berbahasa jerman. Istilah lain yang juga sering dipakai adalah wetgevingswetenschap, atau *science of legislation*.[[31]](#footnote-31)

Istilah perundang-undangan (legislation, wetgeving atau gesetzgebung) dalam beberapa kepustakaan mempunyai dua pengertian yang berbeda.Dalam kamus umum yang berlaku, istilah *legislation* dapat diartikan dengan perundang-undangan dan pembuatan undang-undang.[[32]](#footnote-32)Istilah *wetgeving* diterjemahkan dengan pengertian membentuk undang-undang dan keseluruhan daripada undang-undang negara.[[33]](#footnote-33)Sedangkan istilah *gesetzgebung* diterjemahkan dengan pengertian undang-undang.[[34]](#footnote-34)

Menurut bagirmanan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabatatau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.

Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status, atau suatu tatanan.

Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.

Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan wet inmateriele zin, atau sering juga disebut dengan*algemeen verbindende voorschrift yang meliputi antara lain: de supranasionale algemeen verbindende voorschriften, wet, AMvB, de ministeriele verordening, de gemeentelijke raadsverordeningen, de provincial staten verordeningen*.[[35]](#footnote-35)

Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang berisi norma-norma hukum yang mengikat untuk umum, baik yang ditetapkan oleh legislator maupun oleh legulator atau lembaga-lembaga pelaksana undang-undang yang mendapatkan kewenangan delegasi dari undang-undang untuk menetapkan peraturan-peraturan tertentu menurut peraturan yang berlaku.[[36]](#footnote-36)

Produk *legislative* atau produk legislator yang dimaksud disini adalah peraturan yang berbentuk undang-undang, dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pembahasannya dilakukan bersama-sama dengan presiden/pemerintah untuk mendapat persetujuan bersama yang akhirnya setelah mendapatkan persetujuan bersama akan disahkan oleh presiden dan diundangkan sebagai mana mestinyaatas perintah presiden.[[37]](#footnote-37)Untuk undang-undang tertentu, pembahasan bersama dilakukan enganmelibatkan pula dewan paerwakilan daerah (DPD).[[38]](#footnote-38)

Selain peraturan yang berbentuk undang-undang, adapula peraturan yang disusun dan ditetapkan oleh lembaga eksekutif pelaksana undang-undang.Setiap lembaga pelaksana undang-undang dapat diberi kewenangan regulasi oleh undang-undang dalam rangka menjalankan undang-undang yang bersangkutan.Disamping itu, pemerintah karena fungsinya diberi kewenangan pula untuk menetapkan suatu peraturan tertentu, disamping undang-undang itu sendiri dapat pula menentukan adanya lembaga regulasi yang bersifat tertentu pula. Semua produk hukum tertulis yang berisi norma yang bersifat mengatur (*regeling*) itu dalam ilmu hukum kita namakan peraturan perundang-undangan.[[39]](#footnote-39)

1. **Hierarki Peraturan Perundang-undangan**

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia menurut Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 Tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) merupakan hukum dasar tertulis Negara Republik Indonesia dalam Peraturan Perundang-undangan, memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara.UUD 1945 ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

UUD 1945 mulai berlaku sejak 18 agustus 1945 sampai 27 desember 1949. Setelah itu terjadi perubahan dasar negara yang mengakibatkan UUD 1945 tidak berlaku, namun melalui dekrit presiden tanggal 5 juli tahun 1959, akhirnya UUD 1945 berlaku kembali sampai dengan sekarang.

1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Perubahan (Amandemen) [Undang-Undang Dasar 1945](http://id.wikipedia.org/wiki/Undang-Undang_Dasar_1945) membawa implikasi terhadap kedudukan, tugas, dan wewenang [MPR](http://id.wikipedia.org/wiki/Majelis_Permusyawaratan_Rakyat). MPR yang dahulu berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, kini berkedudukan sebagai lembaga negara yang setara dengan lembaga negara lainnya (seperti Kepresidenan, [DPR](http://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Rakyat), [DPD](http://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Daerah), [BPK](http://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Pemeriksa_Keuangan), [MA](http://id.wikipedia.org/wiki/Mahkamah_Agung), dan [MK](http://id.wikipedia.org/wiki/Mahkamah_Konstitusi)).

Dengan demikian MPR kini hanya dapat menetapkan ketetapan yang bersifat penetapan, yaitu menetapkan Wapres menjadi Presiden, memilih Wapres apabila terjadi kekosongan jabatan Wapres, serta memilih Presiden dan Wapres apabila Presiden dan Wapres mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersama-sama.

1. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh [Dewan Perwakilan Rakyat](http://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Rakyat) dengan persetujuan bersama [Presiden](http://id.wikipedia.org/wiki/Presiden_Republik_Indonesia).

Materi muatan Undang-Undang adalah:

1. Mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945 yang meliputi: [hak-hak asasi manusia](http://id.wikipedia.org/wiki/Hak_Asasi_Manusia), hak dan kewajiban warga negara, pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara, wilayah dan pembagian daerah, kewarganegaraan dan kependudukan, serta keuangan negara.
2. Diperintahkan oleh suatu Undang-Undang Dasar 1945 untuk diatur dengan Undang-Undang.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh [Presiden](http://id.wikipedia.org/wiki/Presiden_Republik_Indonesia) dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah sama dengan materi muatan Undang-Undang.

Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa (negara dalam keadaan darurat), dengan ketentuan sebagai berikut:

1. Perpu dibuat oleh presiden saja, tanpa adanya keterlibatan DPR
2. Perpu harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut.
3. DPR dapat menerima atau menolak Perpu dengan tidak mengadakan perubahan.
4. Jika ditolak DPR, Perpu tersebut harus dicabut.
5. Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah (PP) adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh [Presiden](http://id.wikipedia.org/wiki/Presiden_Republik_Indonesia) untuk menjalankan [Undang-Undang](http://id.wikipedia.org/wiki/Undang-Undang_%28Indonesia%29) sebagaimana mestinya.Materi muatan Peraturan Pemerintah adalah materi untuk *menjalankan* Undang-Undang sebagaimana mestinya.

1. Peraturan Presiden

Peraturan Presiden (Perpres) adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh [Presiden](http://id.wikipedia.org/wiki/Presiden_Republik_Indonesia).Materi muatan Peraturan Presiden adalah materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang atau materi untuk *melaksanakan*[Peraturan Pemerintah](http://id.wikipedia.org/wiki/Peraturan_Pemerintah).

1. Peraturan Daerah Provinsi dan

Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.

Peraturan daerah dan keputusan kepala daerah Negara Indonesia adalah Negara yang menganut asas desentralisasi yang berarti wilayah Indonesia dibagi dalam beberapa daerah otonom dan wilayah administrasi.Daerah otonom ini dibagi menjadi daerah tingkat I dan daerah tingkat II.Dalam pelaksanaannya kepala daerah dengan persetujuan DPRD dapat menetapkan peraturan daerah.Peraturan daerah ini tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan diatasnya.

1. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten atau Kota dengan persetujuan bersama Bupati atau Walikota.

1. **Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Secara implisit:

1. **Kejelasan tujuan**, Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas tentang apa yang hendak dicapai.
2. **Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat**, bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat  
   Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
3. **Kesesuaian antara jenis dan materi muatan**, adalah bahwa  
   dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan perundang-undangannya.
4. **Dapat dilaksanakan**, adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat.
5. **Kedayagunaan dan kehasilgunaan**, adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. **Kejelasan rumusan**, adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. **Keterbukaan**, yaitu tidak adanya muatan materi Peraturan Perundang-undangan yang disembunyikan atau bersifat semu, sehingga dapat menimbulkan berbagai penafsiran dalam praktek/implementasinya.[[40]](#footnote-40)

Secara eksplisit

1. Asas berdasarkan tingkatan hirarki ;
2. UU tidak dapat diganggu gugat;
3. UU yang bersifat khusus mengesampingkan UU yang bersifat secara umum;
4. UU tidak bersifat surut;
5. UU yang baru mengesampingkan UU yang lama.

Sedangkan materi perundang-undangan harus mengandung asas :

1. **Pengayoman**, Harus dapat memberikan perlindungan dan ketentraman dalam masyarakat.
2. **Kemanusiaan,** Harus mencerminkan perlindungan terhadap HAM
3. **Kebangsaan,** Mencerminkan kepribadian bangsa dan menjaga prinsip NKRI
4. **Kekeluargaan**, Mencerminkan musyawarah mufakat mencapai tujuan
5. **Kenusantaraan**, Memperhatikan kepentingan seluruh rakyat Indonesia.
6. **Bhinneka tunggal ika**, adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan. bermasyarakat,berbangsa, dan bernegara.

g. **Keadilan**, adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

h. **Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan**, adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

i. **Ketertiban dan kepastian hukum**, adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

j. **Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan**, adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.[[41]](#footnote-41)

1. **Landasan Dalam Peraturan Perundang-undangan**

Secara garis besar, landasan dalam peraturan perundang-undangan di bedakan menjadi:

1. Landasan Filosofis

Mengganmbarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari pan aila dan undang-undang dasar 1945.

1. Landasan sosiologis

Menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek.

1. Landasan yuridis

Menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, tyang akan dirubahatau yang akan dicabut guna menjamin kepastia n hukum hukum dan rasa keadilan masyarakat. [[42]](#footnote-42)

**BAB III**

**STATUS DAN KEDUDUKAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

1. **Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang**

kedudukan Perpu dalam peraturan perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 menyatakan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

bahwa Perpu ini jangka waktunya terbatas (sementara) sebab secepat mungkin harus dimintakan persetujuan pada DPR, yaitu pada persidangan berikutnya. Apabila Perpu itu disetujui oleh DPR, akan dijadikan UU. Sedangkan, apabila Perpu itu tidak disetujui oleh DPR, akan dicabut. Karena itu, hierarkinya adalah setingkat/sama dengan Undang-Undang sehingga fungsi maupun materi muatan Perpu adalah sama dengan fungsi maupun materi muatan Undang-Undang. Jadi, saat suatu Perpu telah disetujui oleh DPR dan dijadikan UU, saat itulah biasanya Perpu dipandang memiliki kedudukan sejajar/setingkat dengan UU. Hal ini disebabkan karena Perpu itu telah disetujui oleh DPR, walaupun sebenarnya secara hierarki perundang-undangan, fungsi, maupun materi, keduanya memiliki kedudukan yang sama meski Perppu belum disetujui oleh DPR.

1. **Syarat dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang**

Dalam Undang-Undang Dasar 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 pemerintah federal yang karena keadaan –keadaan yang mendesak perlu diatur denga 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 pemerintah yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera”.[[43]](#footnote-43)

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun1945 (UUD RI 1945), ketentuan mengenai ini diatur dalam dua pasal, yaitu pasal 12 dan Pasal 22.

1. Pasal 12 menyatakan, “Presiden menetapkan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”.
2. Pasal 22 Ayat (1) menyatakan, “dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”.

Dari kedua ketentuan diatas dapat diketahui adanya dua kategori keadaan menurut UUD 1945; yaitu:

1. Keadaan bahaya, dan
2. Hal ikhwal kegentingan yang memaksa.

Istilah (legal terms) dalam kedua pasal tersebut jelas berbeda. Istilah yang pertama menggunakan istilah “keadaan bahaya” yang tidak lain sama dengan 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.[[44]](#footnote-44) Namun dalam praktik, keduanya dapat mengandung nama praktis yang sama. Oleh karena itu, keadaan bahaya kadang-kadang sama dengan hal ihwal yang membahayakan, atau sebaliknya hal ihwal yang membahayakan sama dengan keadaan bahaya.

Hanya saja, apakah hal ihwal kegentingan yang memaksa itu selalu membahayakan?segala sesuatu yang membahayakan tentu saja tentu saja 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 dari pada keadaan bahaya. Oleh karena itu, kedua istilah “keadaan bahaya” dan “hal ihwal kegentingan yang memaksa” dapat dibedakan satu dengan yang lain. Dengan adanya pembedaan 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 dilakukan deklarasi atau proklamasi resmi dalam rangka pemberlakuan keadaan bahaya itu.[[45]](#footnote-45)

Beberapa hal yang dapat dikemukakan sehubungan dengan perbedaan diantara ketentuan tersebut adalah sebagai Pasal 12 mengatur mengenai kewenangan presiden sebagi kepala Negara (head of stste), sedangkan Pasal 22 berada dalam ranah (domain) pengaturan, yaitu berisi norma pengecualian atas fungsi kekuasaan legislatif.

Kewenangan untuk menyatakan Negara dalam keadaan bahaya atau melakukan “*declaration of a state of emergency*” berada ditangan presiden selaku kepala Negara, meskipun pengaturan mengenai keadaan bahaya, termasuk syarat pemberlakuan, pengawasan terhadap pelaksanaannya, dan tata cara mengakhirinya, harus terlebih dahulu 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 dari pada undang-undang. Sementara itu materi yang diaur dalam Pasal 22 berada dalam ranah kekuasaan legislative, yaitu mengenai kewenangan presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Perppu), apabila terpenuhi syarat-syarat untuk itu, yaitu hal ihwal atau keadaan kegentingan yang memaksa.[[46]](#footnote-46)

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

1. Unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*);
2. Unsur kebutuhan yang mengharuskan (*rasionable necessity*); dan
3. Unsur keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia.[[47]](#footnote-47)

Jika ketiga unsur tersebut ada, keadaan Negara dapat dikatakan Negara dalam kondisi bahaya atau darurat (*emergency, d’siege*). Ketiga unsur diatas sama-sama merupakan persyaratan logis untuk diberlakukannya keadaan darurat dengan melakukan tindakan-tindakan yang berada diluar norma hukum dalam keadaan normal (*ordinary law*).

Agar semua tindakan berada dalam koridor hukum, dimasa keadaan yang tidaknormal 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 aayat (1) menentukan bahwa dalam keadaan yang semacam itu, diperbolehkan membentuk peraturan khusus yang disebut peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

1. **Proses Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang**

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) adalah peraturan yang dibentuk oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, oleh karena itu proses pembentukannya agak berbeda dengan pembentukan suatu undang-undang. Apabila melihat ketentuan Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 beserta penjelasannya, dapat diketahui bahwa peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) mempunyai hierarki, fungsi dan materi muatan yang sama dengan undang-undang.[[48]](#footnote-48)

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 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”.[[49]](#footnote-49)

Penjelasan Pasal 22 UUD 1945 menyatakan Perppu sebagai salah satu “*noodverordeningsrecht*” presiden (hak presiden untuk mengatur dalam kegentingan yang memaksa). Proses pembuatan 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.[[50]](#footnote-50)

Berdasarkan ketentuan Pasal 29 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut, saat ini telah berlaku Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah dan rancangan peraturan presiden. Dalam Pasal 36 Peraturan Presiden No .68 Tahun2005, dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden memerintahkan penyusunan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

Selanjutnya presiden akan menugaskan penyusunan rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang kepada menteri yang tugas dan tanggung jawabnya melalui menteri yang akan diatur dalam peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut, yang dalam penyusunannya menteri tersebut berkoordinasi dengan menteri dan menteri/pimpinan lembaga terkait (pasal 37 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005).

Menurut ketentuan Pasal 38 Peraturan Presiden No. 68 Tahun2005, 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 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 No 68 Tahun 2005 ini.

1. **Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menjadi Undang-Undang**

Proses penetapan dan pengundangan Peraturan pemerintah pengganti undang-undang saat ini diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2007 Tentang Pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan peraturan perundang-undangan yang dirumuskan sebagai berikut:

“presiden menetapak 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 undang-undang, kemudian presiden menetapkan Perppu dengan membubuhkan tanda tangan, sesuai Pasal 8 ayat (2) huruf a dan Ayat (3) Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2007. Sesudah itu, menteri seretaris Negara membubuhkan nomor dan tahun pada naskah Perppu untuk disampaikan kepada menteri untuk diundangkan {Pasal 8 Ayat (4) huruf a Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2007}.

Menterbitkan atau mengundangkan Perppu tersebut dengan menempatkan dalam lembaran Negara republik Indonesia disertai nomor dan tahun yang dan menempatkan penjelasan dalam tambahan lembaran Negara republik Indonesia dengan memberikan nomor. (Pasal 9 Ayat (1), Ayat (2), dan Ayat (3) huruf a Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2007).

Selanjutnya menteri akan mendatangani pengundangan dengan membubuhkan tanda tangan pada naskah Perppu dan kemudian menyampaikannya kepada menteri sekretaris Negara untuk disimpan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. (Pasal 10 Peraturan Presiden No.1 Th. 2007).

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

Dari rumusan Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 beserta penjelasannya, dapat diketahui bahwa peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) mempunyai hierarki, fungsi dan materi muatan yang sama dengan undang-undang, hanya didalam pembentukannya berbeda dengan undang-undang. Secara keseluruhan Pasal 22 UUD 1945 dirumuskan sebagai berikut:

Pasal 22

1. Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
2. Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
3. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Ketentuan dalam Pasal 22 UUD 1945 tersebut kemudian diatur dalam Pasal 52 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang secara keseluruhan berbunyi sebagai berikut:

Pasal 52

1. Peraturan pemerintah pengganti undang-undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut.
2. Pengajuan peraturan pemerintah pengganti undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal (1) dilakukan dalam bentuk pengajuan rancangan undang-undang tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang.
3. DPRhanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah penggantu undang-undang.
4. Dalam hal peraturan pemrintah pengganti undang-undang mendapat persetujuan dari DPR dalam rapat paripurna, peraturan pemerintah pegganti undang-undang tersebut menjadi undang-undang.
5. Dalam hal peraturan pemerintah pengganti undang-undang tidak mendapat persetujuan dari DPR dalam rapat paripurna, peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku.
6. Dalam hal peraturan pemerintah pengganti undang-undang harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal (5), DPR atau Presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang penncabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.
7. Rancangan undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang sebagaimana yang dimaksu dalam Pasal (6) mengatur segala akibat hukum dari pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.
8. Rancangan undang-undang tentang pencabutan pemerintah pengganti undang-undang sebagaimana dimaksud Ayat (7) ditetapkanmenjadi undang-undang tentang pencabutanperaturan pemerintah pengganti undang-undang dalam rapat paripurna yang sama sebagaimana dimaksud Ayat (5).

Berdasarkan kedua Pasal tersebut, maka eksistensi suatu peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) dapat tergantung pada ada atau tidaknya persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat terhadap pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut. Dan wewenang DPR dalam memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) diatur dalam Pasal 71 huruf b Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. yang berbunyi:

“memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh presiden untuk menjadi undang-undang”

Olehkarena 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.[[51]](#footnote-51) 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 peraturan pemerintah pengganti undang-undang, sampai suatu saat ia dinyatakan ditolak atau disetujui oleh DPR menjadi suatu undang-undang.[[52]](#footnote-52)Apabila rancangan undang-undang yang berasal dari Perppu tersebut disetujui oleh DPR, maka akan menjadi undang-undang. Sedangkan apabila ditolak oleh DPR, maka Perppu tersebut harus dicabut.

**BAB IV**

**EKSISTENSI PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG NO.1 TAHUN 2013 TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NO. 24 TAHUN 2003 TENTANG MAHKAMAH KONSTITUSI**

1. **Tolak Ukur Presiden Dalam Pembentukan Perppu**

Lembaga kepresidenan mempunyai peran yang penting dalam penyelenggaraan negara.Hal ini disebabkan peran presiden sebagai nahkoda pemerintahan. Jadi baik buruknya penyelenggaraan Negara dipengaruhi oleh lembaga eksekutif sebagai pelaksana amanat konstitusi.Sehingga untuk mewujudkan cita-cita negara, lembaga kepresidenan diberi kekuasaan secara implisit meliputi kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, maupun kekuasaan yudikatif.[[53]](#footnote-53)Berikut ini pemaparan mengenai kekuasaan kepresidenan.

Telah dikemukakan bahwa sistem UUD 1945 menghendaki suatu penyelenggaraan pemerintahan yang kuat dan stabil. Untuk mencapai maksud tersebut, UUD 1945 menggunakan prinsip-prinsip :

Sistem eksekutif tunggal bukan kolegial. Dengan sistem ini penyelenggaraan dan kendali pemerintah ada pada satu tangan, yaitu presiden.[[54]](#footnote-54)

Presiden adalah penyelenggaraan pemerintahan (*chief eksekutive*), disamping sebagai kepala Negara (*head of state*).

Sebelum perubahan UUD 1945, presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR, tetapi kepada MPR.[[55]](#footnote-55) Berdasarkan perubahan ketiga UUD 1945, presiden tidak bertanggung jawab baik kepada DPR maupun MPR. Ketentuan ini lebih memperkuat kedudukan presiden.

Selain wewenang administrasi negara, presiden mempunyai wewenang mandiri dalam membuat aturan-aturan untuk menyelenggarakan pemerintahan (disamping wewenang yang dilakukan bersama DPR membuat undang-undang).[[56]](#footnote-56)

Bahkan dengan alas an kegentingan yang memaksa, presiden dapat menetapkan peraturan pemerintah pengganti undnag-undang (Perppu) yang sederajat dengan Undang-Undang.[[57]](#footnote-57)

Presiden dapat menolak mengesahkan rancangan undnag-undnag yang telah disetujui DPR. Hak tolak ini bersifat mutlak tanpa suatu mekanisme balances. Untuk mewujudkan kehendak DPR.

**Kekuasaan Penyelenggaraan Pemerintahan**

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 4 ayat (1) menyebutkan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”.Ditinjau dari teori pembagian kekuasaan, yang dimaksud kekuasaan pemerintahan adalah kekuasaan eksekutif.Sebagai kekuasaan eksekutif, penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan presiden dapat dibedakan antara *penyelenggaraan yang bersifat umum dan penyelenggaraan yang bersifat khusus.*[[58]](#footnote-58)

Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum adalah kekuasaan penyelenggaraan administrasi Negara.Presiden adalah pimpinan tertinggi penyelenggaraan administrasi Negara.Penyelenggaraan administrasi Negara meliputi lingkup luas dan wewenang yang sangat luas, yaitu setiap bentuk perbuatan atau kegiatan administrasi Negara.[[59]](#footnote-59)

Kedudukan presiden sebagai pemimpin eksekutif mempunyai hak prerogatif untuk mengadakan rekruitmen guna mengisi jabatan sejumlah posisi eksekutif dalam bidang pemerintahan seperti anggota kabinet (menteri, menteri koordinator, menteri negara) dan pejabat yang setingkat dengan menteri. Dalam suatu Negara demokrasi tujuan negara diwujudkan melalui undang-undang dan pihak eksekutiflah yang menjalankan undang-undang yang ditetapkan bersama legislatif.[[60]](#footnote-60)

Dalam rangka menjalankan kekuasaan eksekutif, menurut ketentuan Pasal 4 Ayat (2) UUD 1945, presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden.Karena lembaga kepresidenan adalah sistem lembaga negara yang terdiri atas presiden bersama wakil presiden dan para menteri, presiden dibantu oleh menteri-menteri negara, termasuk menteri koordinator dan menteri departemen. Selain kekuasaan eksekutif, presiden juga mempunyai kekuasaan meliputi kekuasaan legislatif yang yang selanjutnya akan dibahas.

**Kekuasaan di Bidang Perundang-undangan**

Hak-hak presiden dalam peratuan perundang-undangan berada dalam kerangka kekuasaan pemerintahan negara atau kekuasaan eksekutif, artinya kekuasaan untuk menjalankan undang-undang.Presiden tidak hanya berwenang untuk membuat peraturan pelaksana undang-undang, tetapi juga memiliki kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.[[61]](#footnote-61)

Sejarah menunjukan, jika pihak eksekutif merupakan prosedur hukum terbesar. Alasannya sangat sederhana antara lain*Pertama*, pihak eksekutif mengetahui paling banyak dan memiliki akses terluas dan terbesar untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam proses pembuatan hukum. *Kedua,* pemerintahan jugalah yang paling tahu mengapa, untuk, siapa, berapa, kapan, dimana dan bagaimanahukum itu akan dibuat. *Ketiga,* dalam organisasi pemerintah pulalah keahlian dan tenaga ahli paling banyak terkumpul yang memungkinkan proses pembuatan hukum itu dapat mudah dikerjakan. Kenyataan ini mengakibatkan peran pemerintah menjadi sentral, dan ini juga tida menimbulkan akses, yaitu organisasi pemerintah menjadi sangat berkuasa diatas fungsi-fungsi organisasi diluar pemerintahan.[[62]](#footnote-62)

Presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai kekuasaan dibidang peraturan perundang-undangan yang bervariasi, yaitu 1.kekuasaan legislatif artinya presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR; 2, kekuasaan reglementer, yaitu membentuk peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang atau untuk menjalankan peraturan pemerintah pengganti undang-undang; dan 3. kekuasaan eksekutif didalamnya mengandung kekuasaan pengaturan, yaitu pengaturan dengan keputusan presiden.[[63]](#footnote-63) Agar pemahaman mengenai kewenangan presiden dalam bidang legislatif dapat dimengerti dengan mudah, berikut akan dibahas:

1. **Kewenangan Presiden Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)**

Wewenang presiden menetapkan Perppu merupakan wewenang luar biasa dibidang perundang-undangan, sedangkan wewenang (ikut) membentuk undang-undang, peraturan pemerintah, dan keputusan presiden merupakan wewenang yang biasa.

Dalam praktik system perundang undangan yang berlaku, Perppu merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang tersendiri. Secara praktis penggunaan sebagai nama tersendiri dimaksudkan untuk membedakan dengan PP yang bukan sebagai pengganti undang-undang. Secara gramatikan, UUD 1945 tidak bermaksud memberi bentuk sendiri seperti undang-undang atau PP. menurut UUD 1945, Perppu adalah PP yang ditetapkan dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Hal ini lebih diperkuat dengan ketentuan Pasal 22 Ayat (3) yang menyebutkan “jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut”.

Jadi, Perppu merupakan nama yang tumbuh dalam praktik. Nama ketetapan MPR juga sesuatu yang tumbuh dalam praktik, bukan nama yang diberikan undang-UUD, karena UUD 1945 tidak mengatur nama ketetapan MPR. Perkembangan praktik ini (namaPerppu, nama TAP MPR) tidak menyalahi system ketatanegaraan.

Wewenang menetapkan Perppu diatur dalam UUD 1945 Pasal 22.Perppu dapat ditetapkan “dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa”.Dalam system UUDS 1950 dan konstitusi RIS, hal serupa tentang Perppu dinamakan “Undang-Undang Darurat”. Meskipun serupa dan mempunyai fungsi yang sama, tetapi terdapat perbedaan perumusan antara UUD 1945, dengan UUDS 1950 dan KRIS.

1. Menurut UUD 1945 wewenag membuat Perppu ada pada presiden. Menurut UUDS 1950 dan KRIS wewenang itu ada pada pemerintahan. Perbedaan ini sebagai pencerminan perbedaan system pemerintahan. UUD 1945 bersistem presidensil, penyelenggaraan pemerintahan dilakukan oleh presiden. UUDS dan KRIS bersistem parlementer, pemerintahan dilaksanakan oleh presiden yang dibantu oleh kabinet yang disebut pemerintah.
2. Menurut UUD 1945, Perppu dibuat dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Menurut UUDS 1950 dan KRIS, Undang-undang darurat di keluarkan karena keadaan yang mendesak. Secara kebahasaan pengertian yang dipergunakan oleh UUDS dan KRIS lebih mudah dimengerti dan sekaligus menunjukan bentuknya sebagai undang-undang (meskipun darurat) daripada pengertian yang dipakai dalam UUD 1945 sebagai bentuk suatu peraturan pemerintah.[[64]](#footnote-64)

Perppu mempunyai derajat yang sama dengan undang-undang. Paling tidak, ada dua persoalan yang diajukan dalam persoalan Perppu.Pertama, apakah yang dimaksud dengan ‘hal ikhwal kegentingan yang memaksa’?kedua, karena Perppu sederajat dengan undang-undang, apakah dapat mengatur segala hal yang diatur dalam undang-undang?.

Dalam praktik yang berlaku, “hal ikhwal kegentingan yang memaksa” tidak sekedar diartikan sebagai adanya bahaya, ancaman, atau berbagai kegetingan lain yang langsung berkenaan dengan Negara atau rakyat banyak. Pernah terjadi, Perppu ditetapkan untuk menangguhkan berlakunya undang-undang tentang pajak penambahan nilai Tahun 1984 dan undang-undang lalu lintas dan angkutan jalan. Menurut ketentuan Pasal 21, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 ( pajak penambahan nilai) mulai berlaku 1 juli 1984. Menjelang tanggal tersebut ternyata belum siap sehingga perlu di tangguhkan.Demikian pula dengan Undang-Undang tentang lalu lintas dan angkuatan jalan. Menurut ketentuan Pasal 74, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 akan mulai berlaku 17 september 1994. Menjelang tanggal tersebut ternyata belum siap.Keadaan ‘belum siap’ menjadi dasar pembuatan Perppu penangguhan.Jadi, suatu “kegentingan yang memaksa” tidak semata-mata karena keadaan yang mendesak.[[65]](#footnote-65)

Apakah memang demikian maksud penyusunan UUD 1945?Perluasan-perluasan pengertian tersebut bukan tidak mengandung resiko.Lebih-lebih karena penggunaan wewenang ini semata-mata ditentukan oleh presiden.Pertimbangan-pertimbangan “subyektif” dapat dijadikan alasan untuk menetapkan Perppu. Karena itu, perlu dipertimbangkan untuk :

1. Menentukan lingkup atau kriteria objektif tentang “ hal ikhwal kegentingan yang memaksa”.

Memang dapat diterima, bahwa pengertian “kegentingan yang memaksa” sebagai suatu keadaan kedaruratan dan tidak hanya terbatas pada ancaman bahaya atas ancaman bahaya atas keamanan, keutuhan negara, atau ketertiban umum. Dapat juga dimasukan kedalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa” misalnya krisis-krisi yang timbul dibidang ekonomi, bencana alam, atau keadaan lain yang memerlukan pengaturan segera setingkat undang-undang.

Dapat pula dimasukan kalau terjadi kekosongan undang-undang yang mendesak untuk diadakan, atau penangguhan penerapan suatu undang-undang yang akan secara sungguh-sungguh mengganggu atau menimbulkan keguncangan atas ketertiban umum, atau melukai rasa keadilan apabila Undang-Undang tersebut diterapkan. Tetapi hendaknya hal itu tidak diperluas, misalnya sekedaruntuk mengatasi suatu prosedur atau tata laksana yang akan dihadapi.

Unsur “kegentingan yang memaksa” harus menunjukan 2 ciri umum, yaitu ada krisis (*crisis*) dan atau kemendesakan (*emergency*).

1. Krisis (*cricis*) yaitu suatu keadaan krisis apabila terdapat suatu gangguan yang menimbulkan kegentingan yang bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbance*).
2. Kemendesakan (*emergency*) yaitu apabila terjadi berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan atau pengaturan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebihdahulu.[[66]](#footnote-66)

Memperhatikan makna krisis dan kemendesakan tersebut, suatu keadaan kegentingan yang memaksa baru ada apabila secara nyata telah ada suatu gangguan yang menimbulkan kegentingan tiba-tiba yang harus diatasi (diatur) segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu. Dalam pengertian ini dapat pula dimasukan *kriteria telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar yang wajar (reasonableness), apabila tidak diatur segera akan menimbulkan gangguan baik bagi masyarakat maupun terhadap jalannya pemerintahan.[[67]](#footnote-67)*

UUDS 1950 dan KRIS menentukan bahwa undang-undang darurat dibuat “untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan yang karena keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera”.Selain keadaan mendesak dan kesegeraan, lingkup undang-undang darurat ditentukan”untuk penyelenggaraan pemerintahan”. Penyelenggaan pemerintahan dapat dipergunakan secara luas yaitu seluruh penyelenggaraan Negara atau dalam arti sempit yaitu terbatas apa penyelenggaraan administrasi Negara.

Dari contoh-contoh undang-undang daruratyang pernah dibuat berdasarkan UUDS 1950, ternyata mencakup juga ketentuan dibidang peradilan seperti undang-undang No. 7 Tahun 1955 tentang tindak pidana ekonomi yang memuat baik ketentuan acara maupun ketentuan materil. Jadi, undang-undang darurat yang terbatas pada penyelenggaraan administrasi Negara, melainkan juga berkenaan dengan kekuasaan kehakiman.

Untuk Perppu, perluasan semacam undang-undang darurat harus dipertimbangkan dengan hati-hati, jangan sampai Perppu dapat mengatur segala aspek penyelenggaraan Negara terutama berkenaan dengan lembaga-lembaga Negara.Tanpa pembatasan, Perppu dapat menjadi instrument kediktatoran dalam penyelenggaaan Negara.Untuk mencegah penyimpangan, Perppu semestinya hanya mengenai hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaran pemerintahan (administrasi Negara).

Berdasarkan hal tersebut, tidak boleh dikeluarkan Perppu yang bersifat ketatanegaraan dan hal-hal yang berkaitan dengan perlindungan dan jaminan hak-hak dasar rakyat. Hal-hal yang bersifat ketatanegaraan, misalnya yang berkaitan dengan perlindungan dan jaminan hak-hak dasar rakyat, hal-hal yang bersifat ketatanegaraan, misalnya yang berkaitan dengan lembaga-lembaga Negara, kewarganegaraan, territorial Negara, dan hak dasar rakyat tidak boleh diatur oleh Perppu.[[68]](#footnote-68)

1. **Hak Presiden Menetapkan Perppu**

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang diterapkan oleh presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Hal ini sebagaimana ketentuan pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan .materi muatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang sama dengan materi muatan undang-undang.[[69]](#footnote-69)

Dalam hal ikhwal yang memaksa atau Negara dalam keadaan darurat (*staatsnoodrecht*), pemerintah berhak menetapkan Perppu sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa:

“Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”.

Untuk mewjudkan mekanisme *check and balance* antara presiden dan DPR, ada kriteria normatif yang harus dipenuhi dalam menetapkan Perppu sebagaimana dalam pasal 22 ayat (2) UUD 1945 yang intinya Perppu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikutnya. Dan apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui, Perppu tersebut harus dicabut.Pasal ini bertujuan untuk mengantisipasi agar pemerintahan tetap dianggap kredibel.[[70]](#footnote-70)

1. **Eksistensi Perppu No. 1 Tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi**
2. **Pertimbangan Presiden dalam membuat Perppu No. 1 Tahun 2013**

Dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan itu, maka jelas latar belakang kelahiran Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Mahkamah Konstitusi tidak dalam kategori keadaan bahaya.Dalam hal ini, keadaan bahaya dalam peraturan perundang-undangan itu merupakan “kegentingan yang memaksa” yang obyektif karena telah ditentukan terlebih dahulu syarat-syaratnya dalam hukum positif.

Nampaknya Perpu MK lahir karena “kegentingan memaksa” karena penafsiran subyektif Presiden.Dan hal ini memang secara hukum tata negara dibenarkan karena menjadi wewenang Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan menurut Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.Demikian pula salah satu bagian pertimbangan Perppu MK ini yang menyatakan “untuk mengembalikan kepercayaan publik terhadap MK akibat adanya kemerosotan integritas dan kepribadian yang tercela oleh hakim konstitusi”.Terutama akibat adanya kemerosotan integritas dan kepribadian yang tercela oleh hakim konstitusi, telah memperlebar penafsiran bahwa semua hakim MK dituduh Presiden telah melakukan tindakan tercela itu.Fakta secara hukum yang “diketahui” barulah Akil Mochtar dan tidak semua hakim konstitusi.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono nampaknya menganggap efek moral dari tertangkapnya Ketua MK oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan dugaan suap telah meruntuhkan kewibawaan dan kepercayaan publik terhadap MK. Jika ini diterima sebagai penafsiran subyektif Presiden, rasanya tepat dalam substansi, akan tetapi sudah kehilangan maknanya, karena Perppu diterbitkan tanggal 17 Oktober 2013, sedangkan tertangkapnya ketua MK terjadi tanggal 12 Oktober 2013, jadi ada tenggang waktu 15 hari sejak tertangkapnya ketua MK tersebut.

Telah ada proses hukum yang tegas terhadap mantan Ketua MK Akil Mochtar. Lagi pula 8 hakim MK masih bekerja dan telah pula mengambil putusan misalnya terhadap sengketa pemilukada Kabupaten Kabupaten Kerinci, Kabupaten Gunung Mas dan Provinsi Jawa Timur.Jadi krisis MK telah lewat sekalipun bekas-bekas delegitimasi masih nampak.

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi bertujuan untuk penyelamatan institusi mahkamah konstitusi. Didalam Perppu tersebut terdapat 3 (tiga) substansi, yaitu Penambahan persyaratan untuk menjadi hakim konstitusi, memperjelas mekanisme proses seleksi dan pengajuan hakim konstitusi dan perbaikan sistem pengawasannya.

*Pertama*, syarat hakim konstitusi sesuai pasal 15 ayat (2) huruf i yang ditambah kalimat “tidak menjadi anggota partai politik dalam jangka waktu paling singkat tujuh tahun sebelum diajukan sebagai calon hakim konstitusi”.Sisi positif Perpu MK ini adalah mensyaratkan agar calon hakim konstitusi harus sudah melepaskan jabatan dari partai politik dalam jangka waktu minimal 7 tahun. Dalam sistem hukum kita, baru UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu yang mensyaratkan agar calon anggota KPU harus tidak terafiliasi dengan partai minimal 5 tahun. Sedangkan untuk jabatan publik lain cukup dimaknai “tidak sedang menjadi pengurus partai”.

*Kedua*, mengenai proses mekanisme dan proses seleksi dan pengajuan hakim konstitusi disempurnakan sehingga memperkuat prinsip transparansi, partisipasi, akuntabilitas sesuai dengan harapan dan opini publik. Hal ini tercantum dalam pasal 19 Undang-undang mahkamah konstitusi.Perppu MK ini juga mencoba untuk memperbaiki rekrutmen hakim. Sejak ketentuan UUD 1945 Pasal 24C ayat (3), telah ditetapkan bahwa hakim MK berjumlah 9 orang yang masing-masing dicalonkan sebanyak 3 orang oleh Presiden, DPR, dan MA.

Sebelum ditetapkan oleh presiden pengajuan calon hakim konstitusi oleh Mahkamah Agung (MA), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan atau presiden lebih dulu melalui proses uji kelayakan dan kepatutan yang dilaksanakan panel ahli.Panel Ahli sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18C ayat (1) berjumlah 7 (tujuh) orang yang terdiri atas:

a.    1 (satu) orang diusulkan oleh Mahkamah Agung;

b.    1 (satu) orang diusulkan oleh DPR;

c.    1 (satu) orang diusulkan oleh Presiden; dan

d.   4 (empat) orang dipilih oleh Komisi Yudisial berdasarkan usulan masyarakat yang terdiri atas mantan hakim konstitusi, tokoh masyarakat, akademisi di bidang hukum, dan praktisi hukum.

*Ketiga*, perbaikan sistem pengawasan yang lebih efekif dengan membentuk majelis kehormatan hakim konstitusi yang permanen tetapi tetap menghormati independensi hakim konstitusi.Majelis kehormatan, dibentuk bersama oleh komisi yudisial (KY) dan Mahkamah Konstitusi (MK) dibentuk sekretariat yang berkedudukan di Komisi Yudisial.Keanggotaan MajelisKehormatan Hakim Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berjumlah 5 (lima) orang yang terdiri atas :

1. 1 (satu) orang mantan hakim konstitusi;
2. 1 (satu) orang praktisi hukum;
3. 2 (dua) orang akademisi yang salah satu atau keduanya berlatar belakang dibidang hukum; dan
4. 1 (satu) orang tokoh masyarakat.

Selanjutnya mengenai pengawasan hakim MK. Sejak dini, MK menolak pengawasan eksternal oleh lembaga konstitusional sekalipun.Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 menghilangkan kewenangan Komisi Yudisial untuk mengawasi hakim konstitusi.MK mengulang sikapnya dengan membatalkan keanggotaan KY dalam majelis kehormatan hakim MK berdasarkan UU No. 8 Tahun 2011 (Putusan No. 49/PUU-IX/2011).

Mahkamah Konstitusi yang terlebih dahulu sudah membentuk Majelis Etik Hakim Konstitusi Majelis ini berwenang untuk menegakkan kode etik dan perilaku hakim konstitusi, dengan adanya Perppu ini (pasal 27A), dibentuk Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi untuk masa jabatan 5 tahun dan bersifat tetap, dengan tujuan yang sama, Sekretariat diserahkan kepada KY. Ini merupakan sikap dengan maksud yang sama. Bagaimana nanti menyerasikannya?.

Dalam Perpu MK ini, ada kemajuan dan kemunduran substansi norma dan dasar pertimbangan yang keliru menyebabkan konstruksi norma-norma yang diatur di dalamnya menjadi kabur dan berpotensi bertentangan dengan UUD 1945.Dan sekali lagi, yang utama adalah momentumnya sudah demikian terlambat untuk dipahami sebagai tindakan dalam “kegentingan yang memaksa.”

**BAB V**

**PENUTUP**

1. **Kesimpulan**
2. Dalam pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, merupakan hal yang selalu menjadi kontroversi hingga saat ini adalah ukuran mengenai “kegentingan yg memaksa” sebagai dasar politis dan sosiologis bagi pembentukan Perppu. Dasar tolak ukur presiden dalam menetapkan Perppu adalah adanya subyektifitas presiden dalam memandang suatu kondisi yang abnormal yang membutuhkan upaya-upaya diluar kebiasaan untuk segera mengakhiri kondisi tersebut, baik dibidang politik, hukum, sosial, ekonomi, bencana alam dan sebagainya, dimana instrument yang ada saat ini belum mampu dijadikan sebagai solusi.

Dinamika sejarah peraturan perundang-undangan di Indonesia menunjukan bahwa latar belakang penetapan Perppu oleh presiden umumnya berbeda-beda. Hal ini disebabkan karena ukuran “kegentingan yang memaksa” selalu bersifat multi tafsir dan besarnya subyektifitas presiden dalam menafsirkan frase “kegentingan yang memaksa” sebagai dasar untuk menetapkan Perppu.

Dalam teori-teori yang berkaitan dengan hukum tata Negara darurat, disebutkan bahwa “kegentingan yang memaksa” sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 22 UUD 1945 lebih menekankan pada aspek kebutuhan hukum yang bersifat mendesak atau urgensi yang terkait dengan waktu yang terbatas.

Setidaknya terdapat 3 (tiga) unsur penting yang dapat menimbulkan suatu “kegentingan yang memaksa”, yakni:

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

Berdasarkan uraian diatas, nampaknya memang akan sulit untuk memberikan tolak ukur yang pasti mengenai “kegentingan yang memaksa” sebagai dasar menetapkan Perppu karena hal itu merupakan hak subyektif presiden yang memang diamanatkan secara tegas dalam pasal 22 UUD 1945, meskipun nantinya diperlukan penilaian obyektif yang dilakukan oleh DPR. Namun, dengan adanya # (tiga) unsur penting yang dapat menimbulkan suatu “kegentingan yang memaksa” yang telah disebutkan diatas setidaknya diharapkan dapat membantu dalam memberikan definisi atau batasan pengertian mengenai “kegentingan yang memaksa”.

1. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan Presiden dalam proses penyelamatan mahkamah konstitusi melalui peraturan pemerintah pengganti undang-undang merupakan langkah yang dianggap genting dan darurat oleh presiden melalui penafsiran subjektif presiden Yng memasukan pengaturan mengenai tiga langkah penyelamatan mahkamah konstitusi, pertama mengenai proses seleksi hakim, kedua mengenai persyaratan mengenai persyaratan menjadi hakim konstitusi dan ketiga mengenai sistem pengawasan hakim mahkamah konstitusi, hal ini bertujuan untuk mengembalikan kepercayaan publik kepada lembaga Negara yang terlahir pasca reformasi ini.

Lahirnya Perppu MK lahir karena “kegentingan yang memaksa” karena subyektif presiden.Dalam hal ini memang secara hukum tata Negara dibenarkan karena menjadi wewenang presiden sebagai penyelenggaraan pemerintahan menurut pasal 4 Ayat (1) UUD 1945. Sejak tertangkapnya mantan ketua hakim mahkamah konstitusi beberapa waktu yang lalu, presiden nampaknya menganggap efek moral dari tertangkapnya ketua MK oleh KPK dengan sangkaan suap telah meruntuhkan kewibawaan dan kepercayaan publik terhadap MK. Jika ini diterima sebagai penefsiran subyektif presiden, rasanya tepat dalam substansi, akan tetapi kemudian kehilangan makna sosiologisnya. Dikarenakan telah ada proses hukum yang tegas terhadap mantan ketua MK. Lagipula 8 (delapan) hakim MK masih bekerja dan telah pula mengambil putusan. Jadi krisis MK telah lewat sekalipun bekas-bekas delegitimasi masih nampak.

1. **Saran**
2. Untuk mengembalikan kepercayaan publik terhadap mahkamah konstitusi diharapkan Perppu ini bisa dilaksanakan, dengan tujuan memperbaiki kinerja dan profesionalitas hakim konstitusi dalam segi perekrutan hakim konstitusi dan perlunya pengawasan terhadap hakim konstitusi, guna mengembalikan kewibawaan dan kepercayaan publik terhadap mahkamah konstitusi.
3. Tolok Ukur mengenai “Kegentingan memaksa” sebagai landasan dasar politis dan sosiologis bagi pembentukan Perppu harus ditegaskan dalam peraturan perundang-undangan.
4. Mendapatkan penjelasan terhadap makna “kegentingan yang Memaksa” dalam suatu Peraturan Perundang-Undangan.
5. Memperbaiki sistem pengawasan terhadap hakim Mahkamah Konstitusi.

**DAFTAR PUSTAKA**

1. **Buku**

Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, Lembaga Kepresidenan, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2006.

C.S.T Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1986.

E.Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, Pebruari, 1960.

Jazim Hamidi, Mohamad Sinal, Ronny Winarto, Any Suryani, I Ketut Sudanta, Mariyadi, Tunggul Anshari S. Negara, *Teori Hukum Tata Negara*, Salemba Humanika, 2012.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia,* P.T Alumni, bandung, 2010.

Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2007.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, *PengantarIlmu Hukum Tata Negara(Jilid 1),* Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, dan M Ali Safa’at, *Teori Hans kelsen Tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.

Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan; Jenis, Fungsidan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, *Ilmu Perundang-undangan;Poses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2007

Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum*, Menegakkan Konsitusi, Jakarta,Rajawali Pers, 2010.

Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indoesina*, PS HTN FH UI dan Sinar Bakti, 1988.

Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, PT Refika Aditama, Bandung, 2011.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum,* Kencana Prenada Media Group, Jakarta 2013.

Patrialis akbar, *Hubungan Lembaga Kepresidenan dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Veto Presiden*, Total Media dan P3IH Fakultas Hukum Muhammadiyah Jakarta, 2013.

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pres, Jakarta, 2011.

Sf marbun, Deno Kamelus, Saut p. Panjaitan, Gede pantja astawa, Zainal mutaqqin, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, uii press, 2001. 7-9

Soerjono Soekanto & Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaidah Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung 1993.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Ed 1, Rajawali Pers, Jakarta 2010.

1. **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 perubahan atas Undang-Undang No. 24 tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 24 tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 3 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pemilihan Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 138/PUU-VII/2009.

1. **Sumber Lain**

Bagi Jimly, *Perpu bukan solusi atasi persoalan MK*. <http://nasional.sindonews.com/> diakses pada hari Sabtu, Tanggal 19 Oktober 2013, Pukul 08.32 WIB

Ini Kronologi Dua Kasus yang Menjerat Akil, di akses pada tanggal 19 Oktober 2013, pukul 09.00 WIB

[www.nasional.sindonews.com](http://www.nasional.sindonews.com/), diakses pada hari Jumat, Tanggal 18 oktober 2013,Pukul 11.30 WIB

[http://www.investor.co.id/national/yusril-Perppu-mk-sudah-kehilangan-makna/70946](http://www.investor.co.id/national/yusril-perppu-mk-sudah-kehilangan-makna/70946), diakses pada tanggal 19 november 2013, jam 04.00 WIB

<http://hukum.kompasiana.com/2013/10/17/perpu-tentang-mk-kehilangan-makna-dan-urgensi-602448.html>, diakses tanggal 19 November jam 04.30 WIB

[http://yamicloud.blogspot.com/2013/04/hukum-negara-dalam-keadaan darurat.html](http://yamicloud.blogspot.com/2013/04/hukum-negara-dalam-keadaan%20darurat.html), diakses tanggal 19 November 2013 jam 06.30 WIB

[http://www.bbc.co.uk/Indonesia/berita\_Indonesia/2013/10/131005\_sby\_akil\_rapat.shtml](http://www.bbc.co.uk/indonesia/berita_indonesia/2013/10/131005_sby_akil_rapat.shtml), diakses tanggal 19 November 2-13 jam 06.35 WIB.

[www.ciputranews.com/hukum/akil-mochtar-diberhentikan-secara-tidak-hormat](http://www.ciputranews.com/hukum/akil-mochtar-diberhentikan-secara-tidak-hormat). Diakses tanggal 19 November 2013 jam 06.22 WIB.

<http://habibulumamt.blogspot.com/2013/06/teori-perundang-undangan.html>. diakses tanggal 19 November 2013 jam 06.39 WIB.

[http://hukum.kompasiana.com/2013/05/01/tata-perundang-undangan-hukum-di-Indonesia-556346.html](http://hukum.kompasiana.com/2013/05/01/tata-perundang-undangan-hukum-di-indonesia-556346.html). Diakses tanggal 5 Januari 2014 jam 11.39 WIB.

<http://hukum.kompasiana.com/2013/10/17/maju-mundur-perpu-kegentingan-mk-601404.html>, diakses tanggal 05 Januari 2014 jam 20.22 WIB.

[http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/75-eksistensi-dan-prospek-pengaturan-Perppu-dalam-sistem-norma-hukum-negara-republik-Indonesia.html](http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/75-eksistensi-dan-prospek-pengaturan-perppu-dalam-sistem-norma-hukum-negara-republik-indonesia.html)

**Hasil Penelitian**

**Eksistensi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Dikaitkan Pemberhentian Ketua Mahkamah Konstitusi**”.

Disusun

**H. Dudi Warsudin , S.H.,M.H.**

**NIPY. 151.101.30**



**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS PASUNDAN BANDUNG**

**2016**

**BAB I**

**PENDAHULUAN**

1. **Latar Belakang Penelitian**

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam sistem norma hukum negara Republik Indonesia. Perppu dikonsepsikan sebagai suatu peraturan yang dari segi isinya seharusnya ditetapkan dalam bentuk undang-undang, tetapi karena keadaan kegentingan memaksa ditetapkan dalam bentuk peraturan pemerintah.

Hakikat lahirnya Perppu adalah untuk antisipasi keadaan yang “genting dan memaksa”.Jadi ada unsur paksaan keadaan untuk segera diantisipasi tetapi masih dalam koridor hukum yakni melalui Perppu, dan Perppu tersebut harus segera dibahas dipersidangan berikutnya untuk disetujui atau tidak menjadi undang-undang.Jika Perppu tidak disetujui dalam persidangan DPR maka Perppu tersebut harus dicabut.

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang atau yang disingkat Perppu adalah salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam sistem norma hukum di Indonesia. Peraturan pemerintah pengganti undang-undang merefleksikan salah satu kekuasaan ranah eksekutif untuk mengatasi kegentingan yang memaksa yang terjadi dalam negara. Pada hakekatnya, substansi dari peraturan pemerintah pengganti undang-undang juga harus berlandaskan Pancasila sebagai norma dasar yang berlaku di Indonesia, serta tidak bertentangan dengan konstitusi yang berlaku di Indonesia, yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[[71]](#footnote-71)

Eksistensi Perppu juga dapat dijadikan sebagai sumber hukum bagi peraturan perundang-undangan yang ada di bawah Perppu, selayaknya Perppu juga harus bersumberkan dari peraturan perundangan yang berada lebih tinggi ditingkatnya.Perkataan “kegentingan yang memaksa” dapat dikatakan berkaitan dengan kendala ketersediaan waktu yang sangat terbatas untuk menetapkan suatu undang-undang yang dibutuhkan mendesak sehingga sebagai jalan keluarnya Presiden diberikan hak dan fasilitas konstitusional untuk menetapkan Perpu untuksementara waktu. Menurut Jimly Asshiddiqie, syarat materiil untuk penetapan Perppu itu ada tiga, yaitu:

1. Ada kebutuhan yang mendesak untuk bertindak atau *reasonable necessity*,
2. Waktu yang tersedia terbatas (*limited time*) atau terdapat kegentingan waktu;
3. Tidak tersedia alternatif lain atau menurut penalaran yang wajar (*beyond reasonable doubt*) alternatif lain diperkirakan tidak akan dapat mengatasi keadaan, sehingga penetapan Perppu merupakan satu-satunya cara untuk mengatasi keadaan tersebut.[[72]](#footnote-72)

Perppu adalah suatu peraturan yang dibentuk oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, dalam arti pembentukannya memerlukan alasan-alasan tertentu, yaitu adanya keadaan mendesak, memaksa atau darurat yang dapat dirumuskan sebagai keadaan yang sukar atau sulit dan tidak tersangka-sangka yang memerlukan penanggulangan yang segera.

Kriteria tentang apa yang dimaksudkan dengan istilah hal ikhwal kegentingan yang memaksa adalah suatu keadaan yang sukar, penting dan terkadang krusial sifatnya, yang tidak dapat diduga, diperkirakan atau diprediksi sebelumnya, serta harus ditanggulangi segera dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan undang-undang. Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto, karena Perpu ini merupakan Peraturan Pemerintah (PP) yang menggantikan kedudukan Undang-Undang, materi-muatannya adalah sama dengan materi-muatan dari Undang-undang.

Dari sudut pandang kekuasaan Presiden, hak untuk menetapkan Perppu atas dasar penilaian Presiden sendiri yang bersifat sepihak mengenai adanya hal ikhwal kegentingan yang memaksa itu, dapat dikatakan bahwa hal itu bersifat subjektif.Artinya, ketika Perppu ditetapkan oleh Presiden berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, penentuan adanya hal ikhwal kegentingan yang memaksa sebagai prasyarat dapat dikatakan semata-mata didasarkan atas penilaian yang bersifat subjektif, yaitu berdasarkan subjektivititas kekuasaan Presiden sendiri.Penilaian mengenai hak ikhwal kegentingan yang memaksa itu baru menjadi objektif setelah hal itu dinilai dan dibenarkan adanya oleh DPR berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (2) UUD 1945.

Setelah diungkapnya kasus suap yang melibatkan ketua Mahkamah Konstitusi tepatnya tanggal 2 Oktober 2013, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memberhentikan sementara Akil Mochtar sebagai Ketua Mahkamah Konstitusi setelah ditetapkan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai tersangka dalam kasus suap penanganan perkara pilkada.Berdasarkan kondisi ini Presiden memandang keadaan tersebut sebagai hal ikhwal kegentingan yang memaksa.

Berdasarkan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 maka Presiden berwenang menetapkan suatu peraturan sebagai pengganti undang-undang yang dapat mengatasi suatu keadaan darurat atau keadaan kegentingan yang memaksa tersebut, yang bertujuan untuk menyelamatkan Mahkamah Konstitusi, memperkuat Mahkamah Konstitusi dan mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap Mahkamah Konstitusi. Dengan ini Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi (Perpu MK).

Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, hingga saat ini parameter ikhwal kegentingan yang memaksa belum dapat dijelaskan secara yuridis.Sehingga masih menjadi suatu perdebatan dikalangan akademisi maupun praktisi hukum dalam menentukan definisi hal ikhwal dalam kegentingan yang memaksa tersebut. Dalam hal ini patut juga dipertanyakan Perppu Nomor 1 Tahun 2013. Karena Perppu tersebut dianggap berlaku lama dalam penerbitannya terhitung dari tanggal 2 Okober 2013 kejadiaan penangkapnya ketua mahkamah konstitusisedangkan Perppu terbit pada tangal 17 Oktober 2013, jadi ada selisih waktu 15 hari. Adakah unsur “kegentingan yang memaksa”, apakah masuk kegentingan atau tidak genting?.

Keadaan Mahkamah Konstitusi sampai saat ini sudah tidak termasuk dalam hal ikhwal dalam kegentingan yang memaksa, dalam hal ini adanya unsur kebutuhan yang mengharuskan, itu terlihat dari suasana sidang dan berjalannya sidang yang lebih tenang jika dibandingkan dengan sehari setelah ditangkapnya Akil Mochtar. Dan proses persidanganpun masih tetap berjalan semenjak sehari ketua Mahkamah Konstitusi Akil Mochtar ditangkap, dan persidangan tersebut masih bisa berjalan dengan 8 Hakim Konstitusi yang dipimpin oleh Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi. Sehingga Perppu Tentang Mahkamah Konstitusi ini apakah masih layak untuk diterbitkan dengan mengingat kondisi Mahkamah Konstitusi saat ini sudah tidak termasuk dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa.

Adanya pro dan kontra terhadap Perppu sebagai langkah penyelamatan Mahkamah Konstitusi, Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Jimly Asshiddiqie yang juga pernah menjabat sebagai Ketua Mahkamah Konstitusi menilai pembentukkan Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perppu) tak mendesak dilakukan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono saat ini. Menurut mantan Ketua Mahkamah Konstitusi  ini, niat baik yang harus dilakukan pemerintah dan elemen lain adalah dengan penyelamatan MK sebagai intitusi yang terpisah dari kasus Akil Mochtar.[[73]](#footnote-73)

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memberhentikan sementara Akil Mochtar sebagai Ketua Mahkamah Konstitusi setelah ditetapkan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai tersangka dalam kasus suap penanganan perkara pilkada. Presiden Yudhoyono menyampaikan kabar pemberhentian ini setelah menggelar pertemuan dengan pimpinan lembaga negara di Istana Negara hari Sabtu tanggal 4 oktober 2013, sehari setelahnya presiden memberhentikan sementara Saudara Akil Mochtar dari jabatan Ketua Mahkamah Konstitusi.

Sedangkan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi sebagai perangkat yang dibentuk oleh MK untuk memantau, memeriksa dan merekomendasikan terhadap tindakan hakim konstitusi, yang diduga melanggar kode etik memutuskan memberhentikan tidak dengan hormat Ketua MK nonaktif Akil Mochtar karena dinilai terbukti melanggar kode etik dan perilaku hakim konstitusi.

Setelah terjadi kekosongan jabatan ketua mahkamah konstitusi dari semenjak mantan ketua Akil Mochtar di Nonaktifkan oleh presiden, dan diberhentikan dengan tidak hormat oleh majelis kehormatan mahkamah konstitusi, maka dengan ini mahkamah konstitusi mengadakan pemilihan ketua mahkamah konstitusi yang baru. Untuk menjalankan kembali tugas dan fungsi mahkamah konstitusi sebagai pengawal dan penegak Konstitusi.

Terbitnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undanh-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Perppu MK), terjadi berbagai macam perdebatan, terhadap keefektifan Perpu tersebut sebagai penyelamat Mahkamah Konstitusi, dan apakah Perpu tersebut dibuat sesuai dengan keadaan kegentingan yang memaksa setelah terjadi penangkapan mantan ketua mahkamah konstitusi yang terjerat kasus suap dan pertimbangan-pertimbangan apa presiden dalam mengeluarkan Perppu No. 1 Tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi Tersebut dikaitkan pemberhentian ketua mahkamah konstitusi.

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, maka penulis tertarik mengambil sebuah penulisan hukum yang berjudul “**Eksistensi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Dikaitkan Pemberhentian Ketua Mahkamah Konstitusi**”.

1. **Identifikasi Masalah**

Dalam penelitian ini penulis memilih rumusan masalah yang akan diteliti yaitu ;

1. Apa yang menjadi tolak ukur Presiden dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)?
2. Pertimbangan-pertimbangan apa Presiden dalam mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi dikaitkan dengan pemberhentian ketua mahkamah konstitusi?
3. **Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian yang merupakan sasaran utama yang ingin dicapai dalam penelitian hukum yang dilakukan adalahmemberi solusi dan jawaban dari pertanyaan-pertanyaan atas permasalahan-permasalahan yang muncul, adapun tujuan dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Tujuan Obyektif
2. Untuk mengetahui bagaimana tolak ukur hal ikhwal dalam kegentingan yang memaksa yang menjadi tolak ukur presiden dalam mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
3. Untuk mengetahui bagaimana pertimbangan presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dikaitkan pemberhentian Ketua Mahkamah Konstitusi.
4. Tujuan Subyektif
5. Untuk menambah pengetahuan dan pemahaman penulis dalam bidang hukum tata negara;
6. Untuk memperoleh data-data sebagai bahan penulisan hukum guna memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar kesarjanaan dalam jurusan ilmu hukum di fakultas hukum universitas pasundan bandung;
7. Untuk dapat mengetahui tolak ukur presiden dalam mengeluarkan Perppu dan perimbangan presiden dalam mengeluarkan Perppu No. 1 tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi.
8. **Kegunaan Penelitian**

Suatu penelitian akan mempunyai nilai yang lebih apabila penelitian tersebut memberikan manfaat bagi berbagai pihak, baik bagi penulis, pembaca, lembaga terkait maupun bagi universitas pasundan.

Adapun manfaat yang dapat diperoleh adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
2. Memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan pengetahuan dibidang hukum tata negara pada khususnya mengenai latar belakang dan eksistensi Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi.
3. Dapat bermanfaat sebagai informasi juga sebagai literatur atau bahan-bahan informasi ilmiah yang dipergunakan untuk mengembangkan teori yang sudah ada dalam bidang hukum tata negara.
4. Manfaat Praktis

Sebagai sarana bagi penulis untuk menyumbangkan pengetahuan dari hasil penelitian mengenai eksistensi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dikaitkan dengan pemberhentian ketua Mahkamah Konstitusi.

1. Sebagai sarana untuk menambah wawasan bagi para pembaca mengenai latar belakang, efektifitas, dan Pertimbangan-pertimbangan presiden dalam mengeluarkan Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi.
2. Bagi mahasiswa diharapkan dapat membantu dan memberikan masukan serta menambah pengetahuan mengenai permasalahan yang berkaitan dengan Eksistensi Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi.
3. Bagi masyarakat, yaitu memberi pengetahun tentang eksistensi, tolak ukur dan ketentuan presiden dalam mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
4. **Kerangka Pemikiran**

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (3) menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Dalam negara hukum, pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan suatu bagian penting yang mendapat perhatian serius. Peraturan Perundang-Undangan dalam negara hukum berfungsi sebagai hukum tertulis yang mempunyai kekuatan mengikat setiap warga dan seluruh komponen kehidupan bernegara. Kebijakan-kebijakan yang dilahirkan oleh suatu negara hukum harus didasarkan pada suatu Peraturan perundang-undangan.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal teori jenjeng hukum, bahwasanya norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapisdalam suatu hierarki (tata susunan) dalam arti suatu norma hukum 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 (*grundorm*) yaitu Konstitusi.

Norma Dasar merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem 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 *pre-supposed.[[74]](#footnote-74)*

Menurut Hans Kelsen 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. Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada di bawahnya.[[75]](#footnote-75)

Hans Nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen mengembangkan teori gurunya tentang jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky mengatakan 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 suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar. Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar antara lain:

1. Kelompok I :*Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
2. Kelompok II :*Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Aturan Pokok Negara);
3. Kelompok III :*Formell Gesetz* (Undang-Undang ”Formal”);
4. Kelompok IV :*Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan pelaksana/Aturan otonom).[[76]](#footnote-76)

Menurut Hans Nawiasky, isi *staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar dari suatu negara (*Staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya. Hakikat hukum suatu *Staats-fundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Ia ada terlebih dulu sebelum adanya konstitusi atau undang-undang dasar.[[77]](#footnote-77) Selanjutnya Hans Nawiasky mengatakan norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *staatsfundamentalnorm* atau norma fundamental negara. *Grundnorm* mempunyai kecenderungan untuk tidak berubah atau bersifat tetap, sedangkan di dalam suatu negara norma fundamental negara itu dapat berubah sewaktu-waktu karena adanya pemberontakan, kudeta dan sebagainya.[[78]](#footnote-78)

Berdasarkan teori Hans Nawiasky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dengan teori Hans Kelsen dan menerapkannya pada struktur dan tata hukum di Indonesia. Untuk menjelaskan hal tersebut, A. Hamid S. Attamimi menggambarkan perbandingan antara Hans Kelsen dan Hans Nawiasky tersebut dalam bentuk piramida. Selanjutnya A. Hamid S. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Hans Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:

1. *Staatsfundamentalnorm* : Pancasila (Pembukaan UUD 1945);
2. *Staatsgrundgesetz* : Batang Tubuh UUD 1945, TAP MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan;
3. *Formell Gesetz* : Undang-Undang;
4. *Verordnung & Autonome Satzung* : secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.[[79]](#footnote-79)

Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Presiden memegang kekuasaan pemerintah.Kedudukan, kekuasaan, wewenang dan tugas Presiden dalam negara demokrasi moderen diatur secara rinci didalam Undang-Undang Dasar.Rincian kewenangan Presiden tersebut dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan Presiden agar tidak menyimpang.Dalam sistem Presidensil, Presiden mempunyai fungsi ganda yaitu sebagai Kepala Pemerintahan dan sebagai Kepala Negara. Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif mempunyai tugas melaksanakan undang-undang akan tetapi selain tugas melaksanakan Undang-Undang Presiden juga memiliki berbagai kekuasaan dan wewenang dalam rangka mencapai tujuan negara.

Selain bertugas menjalankan undang-undang seorang Presiden juga memiliki wewenang dalam bidang legislatif hal ini terlihat dengan adanya Pembentukan undang-undang oleh Presiden, yaitu Penetapan Peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Perppu adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa”

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dalam Pasal 22 ayat (1) menyebutkan bahwa:

“Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang (Perpu)”.

Ayat (2) dan (3) pasal ini memastikan perpu harus mendapatkan persetujuan dari DPR.Jika tidak disetujui Dewan, Perpu itu harus dicabut.

Perppu diatur dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, yang menyebutkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.[[80]](#footnote-80)

Pada hakekatnya Perppu sama dan sederajat dengan Undang-Undang, hanya syarat pembentukannya yang berbeda. Oleh karena itu, penegasan dalam Pasal 9 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menyatakan bahwa materi muatan Perppu sama dengan materi muatan Undang-Undang.[[81]](#footnote-81)

Menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto dalam pembentukan peraturan perundangan-undangan harus memperhatikan asas-asas peraturan perundang-undangan antara lain:

1. Undang-Undang tidak dapat berlaku surut
2. Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat;
3. Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa lebih tinggi mempunyai kedudukan yang tinggi pula (*Lex superiori derogat legi inferiori*);
4. Undang-Undang yang bersifat khusus akan mengesampingkan atau melumpuhkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat legi generalis*);
5. Undang-Undang yang baru mengalahkan atau melumpuhkan undang-undang yang lama (*Lex posteriori derogat legi priori*);
6. Undang-Undang merupakan sarana maksimal bagi kesejahteraan spirituil masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian.[[82]](#footnote-82)

Dari sudut pandang kekuasaan Presiden, hak untuk menetapkan Perppu atas dasar penilaian Presiden sendiri yang bersifat sepihak mengenai adanya hal ikhwal kegentingan yang memaksa itu, dapat dikatakan bahwa hal itu bersifat subjektif.Artinya, ketika Perppu ditetapkan oleh Presiden berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, penentuan adanya hal ikhwal kegentingan yang memaksa sebagai prasyarat dapat dikatakan semata-mata didasarkan atas penilaian yang bersifat subjektif, yaitu berdasarkan subjektivititas kekuasaan Presiden sendiri.Penilaian mengenai hak ikhwal kegentingan yang memaksa itu baru menjadi objektif setelah hal itu dinilai dan dibenarkan adanya oleh DPR berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (2) UUD 1945.

Kedudukan Perppu sebagai norma subjektif juga dinyatakan Jimly Asshiddiqie, bahwa 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 undangundang (Perppu).[[83]](#footnote-83)

Ukuran objektif penerbitan Perpu baru dirumuskan oleh Mahkamah Konstitusi (“MK”) dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009. Berdasarkan Putusan MK tersebut, ada tiga syarat sebagai parameter adanya “*kegentingan yang memaksa*” bagi Presiden untuk menetapkan Perppu, yaitu:

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

Berdasarkan Pasal 52 ayat (1) UU 12 Tahun 2011, Perppu harus diajukan ke DPR dalam persidangan berikut.Yang dimaksud dengan “persidangan berikut” menurut penjelasan Pasal 52 ayat (1) UU 12/2011 adalah masa sidang pertama DPR setelah Perppu ditetapkan.Jadi, pembahasan Perpu untuk di DPR dilakukan pada saat sidang pertama DPR dalam agenda sidang DPR setelah Perppu itu ditetapkan untuk mendapat persetujuan atau tidak dari DPR.

Mengenai konsekuensi Perppu yang ditetapkan, Marida Farida Indrati Soeprapto mengatakan bahwa Perppu ini jangka waktunya terbatas (sementara) sebab secepat mungkin harus dimintakan persetujuan pada DPR, yaitu pada persidangan berikutnya. Apabila Perppu itu disetujui oleh DPR, akan dijadikan Undang-Undang (UU). Sedangkan, apabila Perppu itu tidak disetujui oleh DPR, akan dicabut. Persetujuan DPR ini sangat penting karena DPR lah yang memiliki kekuasaan legislatif, dan yang secara obyektif menilai ada tidaknya kegentingan yang memaksa.

1. **Metode Penelitian**

Penelitian adalah suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum dan masyarakat, dengan jalan menganalisanya. Yang diadakan pemeriksaan secara mendalam terhadap fakta hukum tersebut permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan. Agar suatu penelitian ilmiah dapat berjalan dengan baik maka perlu menggunakan suatu metode penelitian yang baik dan tepat. Metodologi merupakan suatu unsur yang mutlak harus ada di dalam penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang dipakai dalam penelitian ini adalah *Deskriptif Analitis,* yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan yang akan dibahas. Dengan cara pemaparan data yang diperoleh sebagaimana adanya, yang kemudian dilakukan analisis yang menghasilkan beberapa kesimpulan.

1. Metode Pendekatan

Dalam melakukan penulisan hukum ini, penulis menggunakan penelitian hukum yang bersifat deskriptif normatif. pendekatan yang relevan dengan penelitian hukum ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan analitis (*analytical approach*). Pendekatan undang-undang dilakukan dengan mendekati masalah yang diteliti dengan menggunakan sifat hukum yang normatif, karena dalam penelitian ini hukum dikonsepkan sebagai norma-norma tertulis yang dibuat oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Oleh karena itu, pengkajian yang dilakukan hanyalah terbatas pada peraturan perundang-undangan (tertulis) yang terkait dengan masalah yang diteliti. Selanjutnya pendekatan analitis merupakan suatu pendekatan yang menguraikan secara deskriptif dengan menelaah, menjelaskan, memaparkan, menggambarkan, serta menganalisis permasalahan atau isu hukum yang diangkat, seperti apa yang telah dikemukakan dalam perumusan masalah.

1. Tahap Penelitian

Tahap penelitian diperlukan dalam setiap penulisan hukum dengan menggunakan tehnik pengumpulan data.Tahap yang digunakan penulis yaitu menganalisis data sekunder dengan menggunakan beberapa buku-buku, literatur, perundang-undangan, dokumen-dokumen serta sumber tertulis lainnya guna memperoleh bahan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

1. Studi Kepustakaan

Data sekunder merupakan sejumlah atau fakta yang diperoleh secara tidak langsung yaitu dengan mempelajari bahan-bahan kepustakaan antara lain dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan seterusnya. Dari sudut mengikat dibedakan menjadi 3 (tiga) golongan :

1. Bahan Hukum Primer yaitu bahan-bahan yang mengikat yang terdiri dari kaidah dasar. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-undang nomor 8 tahun 2011 perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dan Perppu Nomor 1 tahun 2013.
2. Bahan hukum sekunder yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum dan seterusnya.
3. Bahan hukum Tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk bahan maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan skunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan seterusnya.[[84]](#footnote-84)
4. Studi Lapangan

Penelitian ini dimaksudkan untuk mendukung data sekunder yang dilakukan kepada pihak yang lebih berkompeten, baik aparat penegak hukum yang berwenang maupun lembaga negara yang terkait, seperti Mahkamah Konstitusi dan Sekretariat Negara Republik Indonesia.

1. Tehnik Pengumpulan Data

Suatu penelitian pasti membutuhkan data yang lengkap dalam hal ini dimaksudkan agar data yang terkumpul benar-benar memiliki nilai validitas yang cukup tinggi. Di dalam penelitian lazimnya dikenal tiga jenis pengumpulan data yaitu studi kepustakaan atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi. Teknik pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian hukum ini adalah studi kepustakaan yaitu berupa pengumpulan data sekunder. Dalam penelitian hukum ini, penulis mengumpulkan data sekunder yang memiliki hubungan dengan masalah yang diteliti dan digolongkan sesuai dengan katalogisasi. Selanjutnya data yang diperoleh kemudian dipelajari, diklarifikasikan serta dianalisis lebih lanjut sesuai dengan tujuan dan permasalahan penelitian.

1. Alat Pengumpul Data

Sebagai instrumen penelitian, peneliti menggunakan alat pengumpulan data dengan data kepustakanan dengan alat yang digunakan oleh peneliti dalam pengumpulan data kepustakaan adalah alat-alat tulis dan buku dimana peneliti membuat catatan-catatan tentang data-data yang diperlukan serta ditansfer melalui alat elektronik berupa komputer guna mendukung proses penyusunan skripsi dengan data-data yang diperoleh.

1. Analisa Data

Seluruh data yang diperoleh, penulis menganalisis dengan cara *yuridis kualitatif*, yaitu sebagai berikut :

Peraturan perundang-undangan yang satu tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain.

Menggunakan atau mengacu kepada hierarki peraturan perundang-undandangan, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya.Mengandung kepastian hukum yang berarti bahwa peraturan tersebut harus berlaku dalam masyarakat.

1. Lokasi Penelitian

Guna memperoleh data, maka penulis melakukan penelitian dan memilih lokasi penelitian di :

1. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jl. Lengkong Dalam No. 17 Bandung
2. Perpustakaan Pusat Universitas Pasundan Bandung,

Jl. Dr. Setiabudhi, Bandung

1. Perpustakaan Online

\

**BAB II**

**TINJAUAN TEORITIK TENTANG NEGARA HUKUM DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

1. **Negara Hukum**
2. **Sejarah Negara Hukum**

Perkembangan konsep Negara Hukum merupakan produk dari sejarah, sebab rumusan atau pengertian negara hukum itu terus berkembang mengikuti sejarah perkembangan umat manusian.Karena itu, dalam rangka memahami secara tepat dan benar konsep negara hukum perlu diketahui gambaran sejarah perkembangan pemikiran politik dan hukum, yang mendorong lahir dan berkembangnya konsepsi negara hukum.[[85]](#footnote-85)

Pemikiran tentang negara hukum sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia ilmu negara ataupun ilmu kenegaraan itu sendiri dan pemiian tentang negara hukum merupakan gagasan modern yang multi-perspektif dan selalu aktual. Ditinjau dari perspektif historis, perkembangan pemikiran filsafat hukum dan kenegaraan, gagasan mengenai negara hukum sudan berkembang semenjak 1800 S.M. 2 Akar terjauh mengenai perkembangan awal pemikiran Negara hukum adalah pada masa yunani kuno. Menurut Jimly Asshiddiqie 3 gagasan kedaulatan rakyat tumbuh dan berkembang dari tradisi romawi, sedangkan tradisi yunani kuno menjadi sumber dari gagasan kedaulatan hukum.

Pada masa yunani kuno pemikiran tentang negara hukum dikembangkan oleh para filsuf besar yunani kuno seperti plato (429-347 S.M.) dan aristoteles5 (384-322 S.M.) dalam bukunya politicos yang dihasilkan dalam penghujung hidupnya. Lebih lanjut plato (429-347 S.M.) menguraikan bentuk-bentuk pemerintahan yang mungkin dijalankan. Pada dasarnya, ada dua pemerintahan yang dapat di selenggarakan; 1. pemerintahan yang dibentuk melalui jalan hukum dan ke 2. Pemerintah yang tidak terbentuk dari jalan hukum.Konsep negara hukum menurut Aristoteles (348-322 S.M.) adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan bagi warga negaranya.

Keadilan merupakan syarat dari tercapainya kebahagian hidup bagi warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Bagi aristoteles (348-322 S.M.) yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebanarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja.[[86]](#footnote-86)

Konsep negara hukum berakar pada paham kedaulatan hukum yang pada hakekatnya berprinsip pada kekuasaan tertinggi didalam suatu negara hukum.Sebagai konsekuensi dari paham kedaulatan hukum, seluruh alat perlengkapan negara maupun penduduk (warga Negara dan orsng asing) harus tunduk pada hukum.[[87]](#footnote-87)

Keinginan bahwa suatu pemerintahan harus diatur oleh hukum sudah lama dalam sejarah.Filosof yunani yaitu Plato, dalam bukunya *Republic* memang menginginkan agar Negara tersebut dapat diperintah oleh “*raja filosof”* sehingga negara tersebut dapat diperintah secara bijaksana tanpa perlu tunduk kepada hukum.Tetapi keadaan yang ideal hampir-hampir tidak dapat diwujudkan dalam kenyataan.Karenanya, menurut plato, sebagaimana yang dituliskan dalam buku *laws* bahwa sebagai pilihan terbaik kedua, negara harus diperintah oleh seorang kepala negara yang tunduk kepada aturan-aturan yang berlaku.Kemudian Aristoteles, yang lebih realistis, dalam bukunya *Politics* menyimpulkan bahwa negara memang harus diperintah oleh kepala negara yang tunduk kepada hukum yang berlaku (rule of law).[[88]](#footnote-88)Paham Negara *Rule of Law*yang membatasikekuasaan penguasa negara sesuai dengan isi hukum tertinggi sebagaimana terdapat pada konstitusi atau konvensi ketatanegaraan ini, berkembang juga di negara –negara yang menganut sistem hukum Anglo Saxon.[[89]](#footnote-89)

Secara umum, dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum, selalu berlakunya tiga prinsip dasar, yakni supermasi hukum *(supremacy of law),* kesetaraan di hadapan hukum *(equality before the law),* dan penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum *(due process of law).*

Prinsip penting dalam negara hukum adalah perlindungan yang sama*(equal protection)* atau persamaan dalam hukum *(equality before the law).* Perbedaan perlakuan hukum hanya boleh jika ada alasan yang khusus, misalnya, anak-anak yang di bawah umur 17 tahun mempunyai hak yang berbeda dengan anak-anak yang di atas 17 tahun. Perbedaan ini ada alasan yang rasional. Tetapi perbedaan perlakuan tidak dibolehkan jika tanpa alasan yang  logis, misalnya karena perbedaan warna kulit, gender agama dan kepercayaan, sekte tertentu dalam agama, atau perbedaan status seperti antara tuan tanah dan petani miskin. Meskipun demikian, perbedaan perlakuan tanpa alasan yang logis seperti ini sampai saat ini masih banyak terjadi di berbagai negara, termasuk di negara yang hukumnya sudah maju sekalipun.[[90]](#footnote-90)

Menurut Dicey, Bahwa berlakunya Konsep  kesetaraan dihadapan hukum *(equality before the law),* di mana semua orang harus tunduk kepada hukum, dan tidak seorang pun berada di atas hukum *(above the law).[[91]](#footnote-91)*

Istilah *due process of law* mempunyai konotasi bahwa segala sesuatu harus dilakukan secara adil.Konsep *due process of law*sebenarnya terdapat dalam konsep hak-hak fundamental *(fundamental rights)* dan konsep kemerdekaan/kebebasaan yang tertib *(ordered liberty).[[92]](#footnote-92)*

Konsep *due process of law* yang prosedural pada dasarnya didasari atas konsep hukum tentang “keadilan yang fundamental” *(fundamental fairness).*Perkembangan ,*due process of law* yang prossedural merupakan suatu proses atau prosedur formal yang adil, logis dan layak, yang harus dijalankan oleh yang berwenang, misalnya dengan kewajiban membawa surat perintah yang sah, memberikan pemberitahuan yang pantas, kesempatan yang layak untuk membela diri termasuk memakai tenaga ahli seperti pengacara bila diperlukan, menghadirkan saksi-saksi yang cukup, memberikan ganti rugi yang layak dengan proses negosiasi atau musyawarah yang pantas.

Yang harus dilakukan manakala berhadapan dengan hal-hal yang dapat mengakibatkan pelanggaran terhadap hak-hak dasar manusia, seperti hak untuk hidup, hak untuk kemerdekaan atau kebebasan *(liberty),* hak atas kepemilikan benda, hak mengeluarkan pendapat, hak untuk beragama, hak untuk bekerja dan mencari penghidupan yang layak, hak pilih, hak untukberpergian kemana dia suka, hak atas privasi, hak atas perlakuan yang sama (*equal protection)* dan hak-hak fundamental lainnya.[[93]](#footnote-93)

Sedangkan yang dimaksud dengan *due process of law* yang substansif adalah suatu persyaratan yuridis yang menyatakan bahwa pembuatan suatu peraturan hukum tidak boleh berisikan hal-hal yang dapat mengakibatkan perlakuan manusia secara tidak adil, tidak logis dan sewenang-wenang.[[94]](#footnote-94)

1. **Ciri-ciri Negara Hukum**

Salah seorang ahli yang cukup berjasa dalam mengemukakan konsepsinya mengenai Negara hukum adalah F.J Stahl, seorang sarjana dari jerman. Menurut beliau :

“Negara harus menjadi Negara hukum, itulah semboyan dan sebenarnya juga menjadi daya pendorong perkembangan pada zaman baru ini. Negara harus mementukan secermat-cermatnya jalan-jalan dan batas-batas sebagaimana linkungan (suasana) kebebasan warga negara menurut hukum itu dan harus menjamin suasana kebebasan itu tanpa dapat ditembus. Negara harus mewujudkan atau memaksakan gagasan akhlak dari segi Negara, juga secara langsung tidak lebih jauh dari pada seharusnya menurut suasana hukum”[[95]](#footnote-95)

Lebih lanjut menurut Julis Stahel, unsur-unsur Negara hukum adalah:

1. Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia (grondrechten)
2. Adanya pembagian kekuasaan *(scheiding van machten*)
3. Pemerintahan haruslah berdasarkan peraturan-peraturan hukum (*wat matigheid van het bertuur*)
4. Adanya peradilan administrasi (*administratief rechspraak*)[[96]](#footnote-96)

Di *perancis pada mulanya hanya “gronddrechten” dan “scheiding van machten” yang menjadi dasar hukum,* akan tetapi kemudian menjadi empat. Paul scholten menyebutkan dua ciri negara hukum, yang kemudian diuraikan secara meluas dan kritis. Ciri yang utama ialah: “*er is recht tegenover den staat*” artinya kawula negara itu mempunyai hak terhadap negara, individu mempunyai hak terhadap masyarakat. Ciri yang kedua adalah: “*er is scheiding van machten*”, artinya: “dalam negara hukum ada pemisahan kekuasaan”.

Kalau dieropa continental berkembang konsep negara hukum (rechsstaat), maka di inggris berkembang konsep yang dinamakan rulr of law menjadi amat popular oleh uraian A.V. Dicey dalam bukunya yang berjudul “*law and the constitution*” (1952). Dalam buku ini beliau mengatakan bahwa unsur-unsur rule of law mencakup:

1. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of law*); tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum.
2. Kedudukan yag sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*), dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun pejabat.
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (dinegara lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.

Friedman, yang dikutip oleh Sunarjati Hartono, berpendapat bahwa kata “*rule of law*” dapat dipakai dalam arti formal (*in the formal sense*) dan dalam arti materiel (*ideological sense*). Dalam arti formal, maka *rule of law* itu tidak lain artinya sebagai “*organized public power*” atau kekuasaan umum yang terorganisir. Dalam pengertian ini setiap organisasi hukum (termasuk organisasi yang dinamakan Negara) mempunyai *rule of law*, sehingga kita dapat berbicara rule of law dari RRC, perancis, jerman, cekoslowakia dan sebagainya.Sudah barang tentu bukan dalam arti formal itu kita pakai *rule of law* itu, tetapi dalam arti materil.Artinya, dalam arti yang materil inilah, yang menyangkup ukuran-ukuran tentang hukum yang baik dan yang buruk.Dalam arti ini, kita dapat berbicara tentang just atau unjust law.

Selanjutnya *international commission of jurists*, yang merupakan organisasi ahli hukum internasional dalam konferensinya di Bangkok tahun 1965 sangat memperluas konsep rule of law dan menekankan apa yang dinamakan “*the dynamic aspects of the rule of law in the modern age*”. Dikemukakan bahwa syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintah yang demokratis dibawah *rule of law* ialah:

1. Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi selain menjamin hak-hak individu, harus menentukan cara procedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunals*);
3. Pemilihan umum yang bebas;
4. Kebebasan untuk menyatakan pendapat;
5. Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi;
6. Pendidikan kewarganegaraan.[[97]](#footnote-97)

Moh. Kusnardi dan Bintan R Saragih, menyatakan bahwa, ciri-ciri khas dari suatu negara hukum adalah adanya:

1. Pengakuan dan perlindungan atas hak-hak asasi manusia;
2. Peradilan yang bebas dari suatu pengaruh suatu kekuasaan atau kekuatan lain dan tidak memihak;
3. Legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya.[[98]](#footnote-98)
4. **Negara Hukum Demokratis**

Terdapat korelasi yang tepat antara negara hukum, yang bertumpu pada konstitusi dan peraturan perundang-undangan, dengan kedaulatan rakyat, yang dilankan melalui system demokrasi.Koelasi ini tampak dari kemunculan istilah demokrasi konstitusional, sebagaimana disebutkan diatas.Dalam system demokrasi, penyelenggraan negara itu harus bertumpu pada partisipasi dan kepentingan rakyat.Implementasi negara hukum itu harus ditopang dengan system demokrasi.

Hubungan antara Negara hukum dan demokrasi tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan ukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Menurut Franz Magnis Suseno, “demokrasi yang bukan negara hukum bukan demokrasi dalam arti yang sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan control atas Negara hukum”. Dengan demikian, Negara hukum demokratis (democratischerechtsstaat).

Disebut Negara hukum demokratis, karena didalam mengakomodir prinsip-prinsip Negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi. H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt menyebutkan prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi berikut ini:

1. Prinsip-prinsip Negara hukum
2. Pemerintahan berdasarkan undang-undang; pemerintah hanya memiliki kewenagan yang secara tegas diberikan oleh UUD atau UU lainnya.
3. Hak-hak asasi; terdapat hak-hak nmanusia yang sangat fundamental yang harus dihormati oleh pemerintah.
4. Pembagian kekuasaan; kewenangan pemerintah tidak boleh dipusatkan pada suatu lembaga, tetapi harus dibagi-bagi pada organ-organ yang berbeda agar saling mengawasi yang dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan.
5. Pengawasan lembaga kehakiman; pelaksanaan kekuasaan pemerintah haus dapat dinilai aspek hukumnya oleh hakim yang merdeka. [[99]](#footnote-99)
6. Prinsip-prinsip Demokrasi
7. Keputusan-keputusan penting, yaitu undang-undang, diambil bersama-sama dengan perwakilan rakyat yang dipilih berdasarkan pemilihan umum yang bebas dan rahasia.
8. Hasil dari pemilihan umum diarahkan untuk mengisi dewan perwakilan rakyat dan untuk pengisian pejabat-pejabat pemerintahan.
9. Keterbukssn pemerintahan.
10. Siapapun yang memiliki kepentingan yang (dilanggar) oleh tindakan penguasa, (harus) diberi kesempatan untuk membela kepentingannya.
11. Setiap keputusan harus melindungi berbagai kepentingan minoritas, dan harus seminimal mungkin menghindari ketidakbenaran dan kekeliruan.[[100]](#footnote-100)
12. **Teori Peraturan Perundang-undangan Dalam Kerangka Negara Hukum**
13. **Pengertian Peraturan Perundang-undangan**

Ilmu pengetahuan perundang-undangan yang merupakan terjemahan dari gesetzgebungswissenschaft adalah suatu cabang ilmu baru, yang mula-mula berkembang di eropa barat, terutama di Negara-negara yang berbahasa jerman. Istilah lain yang juga sering dipakai adalah wetgevingswetenschap, atau *science of legislation*.[[101]](#footnote-101)

Istilah perundang-undangan (legislation, wetgeving atau gesetzgebung) dalam beberapa kepustakaan mempunyai dua pengertian yang berbeda.Dalam kamus umum yang berlaku, istilah *legislation* dapat diartikan dengan perundang-undangan dan pembuatan undang-undang.[[102]](#footnote-102)Istilah *wetgeving* diterjemahkan dengan pengertian membentuk undang-undang dan keseluruhan daripada undang-undang negara.[[103]](#footnote-103)Sedangkan istilah *gesetzgebung* diterjemahkan dengan pengertian undang-undang.[[104]](#footnote-104)

Menurut bagirmanan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabatatau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.

Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status, atau suatu tatanan.

Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.

Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan wet inmateriele zin, atau sering juga disebut dengan*algemeen verbindende voorschrift yang meliputi antara lain: de supranasionale algemeen verbindende voorschriften, wet, AMvB, de ministeriele verordening, de gemeentelijke raadsverordeningen, de provincial staten verordeningen*.[[105]](#footnote-105)

Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang berisi norma-norma hukum yang mengikat untuk umum, baik yang ditetapkan oleh legislator maupun oleh legulator atau lembaga-lembaga pelaksana undang-undang yang mendapatkan kewenangan delegasi dari undang-undang untuk menetapkan peraturan-peraturan tertentu menurut peraturan yang berlaku.[[106]](#footnote-106)

Produk *legislative* atau produk legislator yang dimaksud disini adalah peraturan yang berbentuk undang-undang, dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pembahasannya dilakukan bersama-sama dengan presiden/pemerintah untuk mendapat persetujuan bersama yang akhirnya setelah mendapatkan persetujuan bersama akan disahkan oleh presiden dan diundangkan sebagai mana mestinyaatas perintah presiden.[[107]](#footnote-107)Untuk undang-undang tertentu, pembahasan bersama dilakukan enganmelibatkan pula dewan paerwakilan daerah (DPD).[[108]](#footnote-108)

Selain peraturan yang berbentuk undang-undang, adapula peraturan yang disusun dan ditetapkan oleh lembaga eksekutif pelaksana undang-undang.Setiap lembaga pelaksana undang-undang dapat diberi kewenangan regulasi oleh undang-undang dalam rangka menjalankan undang-undang yang bersangkutan.Disamping itu, pemerintah karena fungsinya diberi kewenangan pula untuk menetapkan suatu peraturan tertentu, disamping undang-undang itu sendiri dapat pula menentukan adanya lembaga regulasi yang bersifat tertentu pula. Semua produk hukum tertulis yang berisi norma yang bersifat mengatur (*regeling*) itu dalam ilmu hukum kita namakan peraturan perundang-undangan.[[109]](#footnote-109)

1. **Hierarki Peraturan Perundang-undangan**

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia menurut Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 Tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) merupakan hukum dasar tertulis Negara Republik Indonesia dalam Peraturan Perundang-undangan, memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara.UUD 1945 ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

UUD 1945 mulai berlaku sejak 18 agustus 1945 sampai 27 desember 1949. Setelah itu terjadi perubahan dasar negara yang mengakibatkan UUD 1945 tidak berlaku, namun melalui dekrit presiden tanggal 5 juli tahun 1959, akhirnya UUD 1945 berlaku kembali sampai dengan sekarang.

1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Perubahan (Amandemen) [Undang-Undang Dasar 1945](http://id.wikipedia.org/wiki/Undang-Undang_Dasar_1945) membawa implikasi terhadap kedudukan, tugas, dan wewenang [MPR](http://id.wikipedia.org/wiki/Majelis_Permusyawaratan_Rakyat). MPR yang dahulu berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, kini berkedudukan sebagai lembaga negara yang setara dengan lembaga negara lainnya (seperti Kepresidenan, [DPR](http://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Rakyat), [DPD](http://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Daerah), [BPK](http://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Pemeriksa_Keuangan), [MA](http://id.wikipedia.org/wiki/Mahkamah_Agung), dan [MK](http://id.wikipedia.org/wiki/Mahkamah_Konstitusi)).

Dengan demikian MPR kini hanya dapat menetapkan ketetapan yang bersifat penetapan, yaitu menetapkan Wapres menjadi Presiden, memilih Wapres apabila terjadi kekosongan jabatan Wapres, serta memilih Presiden dan Wapres apabila Presiden dan Wapres mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersama-sama.

1. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh [Dewan Perwakilan Rakyat](http://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Rakyat) dengan persetujuan bersama [Presiden](http://id.wikipedia.org/wiki/Presiden_Republik_Indonesia).

Materi muatan Undang-Undang adalah:

1. Mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945 yang meliputi: [hak-hak asasi manusia](http://id.wikipedia.org/wiki/Hak_Asasi_Manusia), hak dan kewajiban warga negara, pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara, wilayah dan pembagian daerah, kewarganegaraan dan kependudukan, serta keuangan negara.
2. Diperintahkan oleh suatu Undang-Undang Dasar 1945 untuk diatur dengan Undang-Undang.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh [Presiden](http://id.wikipedia.org/wiki/Presiden_Republik_Indonesia) dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah sama dengan materi muatan Undang-Undang.

Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa (negara dalam keadaan darurat), dengan ketentuan sebagai berikut:

1. Perpu dibuat oleh presiden saja, tanpa adanya keterlibatan DPR
2. Perpu harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut.
3. DPR dapat menerima atau menolak Perpu dengan tidak mengadakan perubahan.
4. Jika ditolak DPR, Perpu tersebut harus dicabut.
5. Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah (PP) adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh [Presiden](http://id.wikipedia.org/wiki/Presiden_Republik_Indonesia) untuk menjalankan [Undang-Undang](http://id.wikipedia.org/wiki/Undang-Undang_%28Indonesia%29) sebagaimana mestinya.Materi muatan Peraturan Pemerintah adalah materi untuk *menjalankan* Undang-Undang sebagaimana mestinya.

1. Peraturan Presiden

Peraturan Presiden (Perpres) adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh [Presiden](http://id.wikipedia.org/wiki/Presiden_Republik_Indonesia).Materi muatan Peraturan Presiden adalah materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang atau materi untuk *melaksanakan*[Peraturan Pemerintah](http://id.wikipedia.org/wiki/Peraturan_Pemerintah).

1. Peraturan Daerah Provinsi dan

Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.

Peraturan daerah dan keputusan kepala daerah Negara Indonesia adalah Negara yang menganut asas desentralisasi yang berarti wilayah Indonesia dibagi dalam beberapa daerah otonom dan wilayah administrasi.Daerah otonom ini dibagi menjadi daerah tingkat I dan daerah tingkat II.Dalam pelaksanaannya kepala daerah dengan persetujuan DPRD dapat menetapkan peraturan daerah.Peraturan daerah ini tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan diatasnya.

1. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten atau Kota dengan persetujuan bersama Bupati atau Walikota.

1. **Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Secara implisit:

1. **Kejelasan tujuan**, Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas tentang apa yang hendak dicapai.
2. **Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat**, bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat  
   Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
3. **Kesesuaian antara jenis dan materi muatan**, adalah bahwa  
   dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan perundang-undangannya.
4. **Dapat dilaksanakan**, adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat.
5. **Kedayagunaan dan kehasilgunaan**, adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. **Kejelasan rumusan**, adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. **Keterbukaan**, yaitu tidak adanya muatan materi Peraturan Perundang-undangan yang disembunyikan atau bersifat semu, sehingga dapat menimbulkan berbagai penafsiran dalam praktek/implementasinya.[[110]](#footnote-110)

Secara eksplisit

1. Asas berdasarkan tingkatan hirarki ;
2. UU tidak dapat diganggu gugat;
3. UU yang bersifat khusus mengesampingkan UU yang bersifat secara umum;
4. UU tidak bersifat surut;
5. UU yang baru mengesampingkan UU yang lama.

Sedangkan materi perundang-undangan harus mengandung asas :

1. **Pengayoman**, Harus dapat memberikan perlindungan dan ketentraman dalam masyarakat.
2. **Kemanusiaan,** Harus mencerminkan perlindungan terhadap HAM
3. **Kebangsaan,** Mencerminkan kepribadian bangsa dan menjaga prinsip NKRI
4. **Kekeluargaan**, Mencerminkan musyawarah mufakat mencapai tujuan
5. **Kenusantaraan**, Memperhatikan kepentingan seluruh rakyat Indonesia.
6. **Bhinneka tunggal ika**, adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan. bermasyarakat,berbangsa, dan bernegara.

g. **Keadilan**, adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

h. **Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan**, adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

i. **Ketertiban dan kepastian hukum**, adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

j. **Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan**, adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.[[111]](#footnote-111)

1. **Landasan Dalam Peraturan Perundang-undangan**

Secara garis besar, landasan dalam peraturan perundang-undangan di bedakan menjadi:

1. Landasan Filosofis

Mengganmbarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari pan aila dan undang-undang dasar 1945.

1. Landasan sosiologis

Menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek.

1. Landasan yuridis

Menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, tyang akan dirubahatau yang akan dicabut guna menjamin kepastia n hukum hukum dan rasa keadilan masyarakat. [[112]](#footnote-112)

**BAB III**

**STATUS DAN KEDUDUKAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

1. **Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang**

kedudukan Perpu dalam peraturan perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 menyatakan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

bahwa Perpu ini jangka waktunya terbatas (sementara) sebab secepat mungkin harus dimintakan persetujuan pada DPR, yaitu pada persidangan berikutnya. Apabila Perpu itu disetujui oleh DPR, akan dijadikan UU. Sedangkan, apabila Perpu itu tidak disetujui oleh DPR, akan dicabut. Karena itu, hierarkinya adalah setingkat/sama dengan Undang-Undang sehingga fungsi maupun materi muatan Perpu adalah sama dengan fungsi maupun materi muatan Undang-Undang. Jadi, saat suatu Perpu telah disetujui oleh DPR dan dijadikan UU, saat itulah biasanya Perpu dipandang memiliki kedudukan sejajar/setingkat dengan UU. Hal ini disebabkan karena Perpu itu telah disetujui oleh DPR, walaupun sebenarnya secara hierarki perundang-undangan, fungsi, maupun materi, keduanya memiliki kedudukan yang sama meski Perppu belum disetujui oleh DPR.

1. **Syarat dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang**

Dalam Undang-Undang Dasar 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 pemerintah federal yang karena keadaan –keadaan yang mendesak perlu diatur denga 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 pemerintah yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera”.[[113]](#footnote-113)

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun1945 (UUD RI 1945), ketentuan mengenai ini diatur dalam dua pasal, yaitu pasal 12 dan Pasal 22.

1. Pasal 12 menyatakan, “Presiden menetapkan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”.
2. Pasal 22 Ayat (1) menyatakan, “dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”.

Dari kedua ketentuan diatas dapat diketahui adanya dua kategori keadaan menurut UUD 1945; yaitu:

1. Keadaan bahaya, dan
2. Hal ikhwal kegentingan yang memaksa.

Istilah (legal terms) dalam kedua pasal tersebut jelas berbeda. Istilah yang pertama menggunakan istilah “keadaan bahaya” yang tidak lain sama dengan 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.[[114]](#footnote-114) Namun dalam praktik, keduanya dapat mengandung nama praktis yang sama. Oleh karena itu, keadaan bahaya kadang-kadang sama dengan hal ihwal yang membahayakan, atau sebaliknya hal ihwal yang membahayakan sama dengan keadaan bahaya.

Hanya saja, apakah hal ihwal kegentingan yang memaksa itu selalu membahayakan?segala sesuatu yang membahayakan tentu saja tentu saja 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 dari pada keadaan bahaya. Oleh karena itu, kedua istilah “keadaan bahaya” dan “hal ihwal kegentingan yang memaksa” dapat dibedakan satu dengan yang lain. Dengan adanya pembedaan 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 dilakukan deklarasi atau proklamasi resmi dalam rangka pemberlakuan keadaan bahaya itu.[[115]](#footnote-115)

Beberapa hal yang dapat dikemukakan sehubungan dengan perbedaan diantara ketentuan tersebut adalah sebagai Pasal 12 mengatur mengenai kewenangan presiden sebagi kepala Negara (head of stste), sedangkan Pasal 22 berada dalam ranah (domain) pengaturan, yaitu berisi norma pengecualian atas fungsi kekuasaan legislatif.

Kewenangan untuk menyatakan Negara dalam keadaan bahaya atau melakukan “*declaration of a state of emergency*” berada ditangan presiden selaku kepala Negara, meskipun pengaturan mengenai keadaan bahaya, termasuk syarat pemberlakuan, pengawasan terhadap pelaksanaannya, dan tata cara mengakhirinya, harus terlebih dahulu 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 dari pada undang-undang. Sementara itu materi yang diaur dalam Pasal 22 berada dalam ranah kekuasaan legislative, yaitu mengenai kewenangan presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Perppu), apabila terpenuhi syarat-syarat untuk itu, yaitu hal ihwal atau keadaan kegentingan yang memaksa.[[116]](#footnote-116)

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

1. Unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*);
2. Unsur kebutuhan yang mengharuskan (*rasionable necessity*); dan
3. Unsur keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia.[[117]](#footnote-117)

Jika ketiga unsur tersebut ada, keadaan Negara dapat dikatakan Negara dalam kondisi bahaya atau darurat (*emergency, d’siege*). Ketiga unsur diatas sama-sama merupakan persyaratan logis untuk diberlakukannya keadaan darurat dengan melakukan tindakan-tindakan yang berada diluar norma hukum dalam keadaan normal (*ordinary law*).

Agar semua tindakan berada dalam koridor hukum, dimasa keadaan yang tidaknormal 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 aayat (1) menentukan bahwa dalam keadaan yang semacam itu, diperbolehkan membentuk peraturan khusus yang disebut peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

1. **Proses Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang**

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) adalah peraturan yang dibentuk oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, oleh karena itu proses pembentukannya agak berbeda dengan pembentukan suatu undang-undang. Apabila melihat ketentuan Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 beserta penjelasannya, dapat diketahui bahwa peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) mempunyai hierarki, fungsi dan materi muatan yang sama dengan undang-undang.[[118]](#footnote-118)

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 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”.[[119]](#footnote-119)

Penjelasan Pasal 22 UUD 1945 menyatakan Perppu sebagai salah satu “*noodverordeningsrecht*” presiden (hak presiden untuk mengatur dalam kegentingan yang memaksa). Proses pembuatan 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.[[120]](#footnote-120)

Berdasarkan ketentuan Pasal 29 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut, saat ini telah berlaku Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah dan rancangan peraturan presiden. Dalam Pasal 36 Peraturan Presiden No .68 Tahun2005, dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden memerintahkan penyusunan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

Selanjutnya presiden akan menugaskan penyusunan rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang kepada menteri yang tugas dan tanggung jawabnya melalui menteri yang akan diatur dalam peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut, yang dalam penyusunannya menteri tersebut berkoordinasi dengan menteri dan menteri/pimpinan lembaga terkait (pasal 37 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005).

Menurut ketentuan Pasal 38 Peraturan Presiden No. 68 Tahun2005, 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 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 No 68 Tahun 2005 ini.

1. **Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menjadi Undang-Undang**

Proses penetapan dan pengundangan Peraturan pemerintah pengganti undang-undang saat ini diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2007 Tentang Pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan peraturan perundang-undangan yang dirumuskan sebagai berikut:

“presiden menetapak 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 undang-undang, kemudian presiden menetapkan Perppu dengan membubuhkan tanda tangan, sesuai Pasal 8 ayat (2) huruf a dan Ayat (3) Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2007. Sesudah itu, menteri seretaris Negara membubuhkan nomor dan tahun pada naskah Perppu untuk disampaikan kepada menteri untuk diundangkan {Pasal 8 Ayat (4) huruf a Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2007}.

Menterbitkan atau mengundangkan Perppu tersebut dengan menempatkan dalam lembaran Negara republik Indonesia disertai nomor dan tahun yang dan menempatkan penjelasan dalam tambahan lembaran Negara republik Indonesia dengan memberikan nomor. (Pasal 9 Ayat (1), Ayat (2), dan Ayat (3) huruf a Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2007).

Selanjutnya menteri akan mendatangani pengundangan dengan membubuhkan tanda tangan pada naskah Perppu dan kemudian menyampaikannya kepada menteri sekretaris Negara untuk disimpan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. (Pasal 10 Peraturan Presiden No.1 Th. 2007).

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

Dari rumusan Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 beserta penjelasannya, dapat diketahui bahwa peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) mempunyai hierarki, fungsi dan materi muatan yang sama dengan undang-undang, hanya didalam pembentukannya berbeda dengan undang-undang. Secara keseluruhan Pasal 22 UUD 1945 dirumuskan sebagai berikut:

Pasal 22

1. Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
2. Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
3. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Ketentuan dalam Pasal 22 UUD 1945 tersebut kemudian diatur dalam Pasal 52 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang secara keseluruhan berbunyi sebagai berikut:

Pasal 52

1. Peraturan pemerintah pengganti undang-undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut.
2. Pengajuan peraturan pemerintah pengganti undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal (1) dilakukan dalam bentuk pengajuan rancangan undang-undang tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang.
3. DPRhanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah penggantu undang-undang.
4. Dalam hal peraturan pemrintah pengganti undang-undang mendapat persetujuan dari DPR dalam rapat paripurna, peraturan pemerintah pegganti undang-undang tersebut menjadi undang-undang.
5. Dalam hal peraturan pemerintah pengganti undang-undang tidak mendapat persetujuan dari DPR dalam rapat paripurna, peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku.
6. Dalam hal peraturan pemerintah pengganti undang-undang harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal (5), DPR atau Presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang penncabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.
7. Rancangan undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang sebagaimana yang dimaksu dalam Pasal (6) mengatur segala akibat hukum dari pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.
8. Rancangan undang-undang tentang pencabutan pemerintah pengganti undang-undang sebagaimana dimaksud Ayat (7) ditetapkanmenjadi undang-undang tentang pencabutanperaturan pemerintah pengganti undang-undang dalam rapat paripurna yang sama sebagaimana dimaksud Ayat (5).

Berdasarkan kedua Pasal tersebut, maka eksistensi suatu peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) dapat tergantung pada ada atau tidaknya persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat terhadap pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut. Dan wewenang DPR dalam memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) diatur dalam Pasal 71 huruf b Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. yang berbunyi:

“memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh presiden untuk menjadi undang-undang”

Olehkarena 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.[[121]](#footnote-121) 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 peraturan pemerintah pengganti undang-undang, sampai suatu saat ia dinyatakan ditolak atau disetujui oleh DPR menjadi suatu undang-undang.[[122]](#footnote-122)Apabila rancangan undang-undang yang berasal dari Perppu tersebut disetujui oleh DPR, maka akan menjadi undang-undang. Sedangkan apabila ditolak oleh DPR, maka Perppu tersebut harus dicabut.

**BAB IV**

**EKSISTENSI PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG NO.1 TAHUN 2013 TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NO. 24 TAHUN 2003 TENTANG MAHKAMAH KONSTITUSI**

1. **Tolak Ukur Presiden Dalam Pembentukan Perppu**

Lembaga kepresidenan mempunyai peran yang penting dalam penyelenggaraan negara.Hal ini disebabkan peran presiden sebagai nahkoda pemerintahan. Jadi baik buruknya penyelenggaraan Negara dipengaruhi oleh lembaga eksekutif sebagai pelaksana amanat konstitusi.Sehingga untuk mewujudkan cita-cita negara, lembaga kepresidenan diberi kekuasaan secara implisit meliputi kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, maupun kekuasaan yudikatif.[[123]](#footnote-123)Berikut ini pemaparan mengenai kekuasaan kepresidenan.

Telah dikemukakan bahwa sistem UUD 1945 menghendaki suatu penyelenggaraan pemerintahan yang kuat dan stabil. Untuk mencapai maksud tersebut, UUD 1945 menggunakan prinsip-prinsip :

Sistem eksekutif tunggal bukan kolegial. Dengan sistem ini penyelenggaraan dan kendali pemerintah ada pada satu tangan, yaitu presiden.[[124]](#footnote-124)

Presiden adalah penyelenggaraan pemerintahan (*chief eksekutive*), disamping sebagai kepala Negara (*head of state*).

Sebelum perubahan UUD 1945, presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR, tetapi kepada MPR.[[125]](#footnote-125) Berdasarkan perubahan ketiga UUD 1945, presiden tidak bertanggung jawab baik kepada DPR maupun MPR. Ketentuan ini lebih memperkuat kedudukan presiden.

Selain wewenang administrasi negara, presiden mempunyai wewenang mandiri dalam membuat aturan-aturan untuk menyelenggarakan pemerintahan (disamping wewenang yang dilakukan bersama DPR membuat undang-undang).[[126]](#footnote-126)

Bahkan dengan alas an kegentingan yang memaksa, presiden dapat menetapkan peraturan pemerintah pengganti undnag-undang (Perppu) yang sederajat dengan Undang-Undang.[[127]](#footnote-127)

Presiden dapat menolak mengesahkan rancangan undnag-undnag yang telah disetujui DPR. Hak tolak ini bersifat mutlak tanpa suatu mekanisme balances. Untuk mewujudkan kehendak DPR.

**Kekuasaan Penyelenggaraan Pemerintahan**

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 4 ayat (1) menyebutkan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”.Ditinjau dari teori pembagian kekuasaan, yang dimaksud kekuasaan pemerintahan adalah kekuasaan eksekutif.Sebagai kekuasaan eksekutif, penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan presiden dapat dibedakan antara *penyelenggaraan yang bersifat umum dan penyelenggaraan yang bersifat khusus.*[[128]](#footnote-128)

Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum adalah kekuasaan penyelenggaraan administrasi Negara.Presiden adalah pimpinan tertinggi penyelenggaraan administrasi Negara.Penyelenggaraan administrasi Negara meliputi lingkup luas dan wewenang yang sangat luas, yaitu setiap bentuk perbuatan atau kegiatan administrasi Negara.[[129]](#footnote-129)

Kedudukan presiden sebagai pemimpin eksekutif mempunyai hak prerogatif untuk mengadakan rekruitmen guna mengisi jabatan sejumlah posisi eksekutif dalam bidang pemerintahan seperti anggota kabinet (menteri, menteri koordinator, menteri negara) dan pejabat yang setingkat dengan menteri. Dalam suatu Negara demokrasi tujuan negara diwujudkan melalui undang-undang dan pihak eksekutiflah yang menjalankan undang-undang yang ditetapkan bersama legislatif.[[130]](#footnote-130)

Dalam rangka menjalankan kekuasaan eksekutif, menurut ketentuan Pasal 4 Ayat (2) UUD 1945, presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden.Karena lembaga kepresidenan adalah sistem lembaga negara yang terdiri atas presiden bersama wakil presiden dan para menteri, presiden dibantu oleh menteri-menteri negara, termasuk menteri koordinator dan menteri departemen. Selain kekuasaan eksekutif, presiden juga mempunyai kekuasaan meliputi kekuasaan legislatif yang yang selanjutnya akan dibahas.

**Kekuasaan di Bidang Perundang-undangan**

Hak-hak presiden dalam peratuan perundang-undangan berada dalam kerangka kekuasaan pemerintahan negara atau kekuasaan eksekutif, artinya kekuasaan untuk menjalankan undang-undang.Presiden tidak hanya berwenang untuk membuat peraturan pelaksana undang-undang, tetapi juga memiliki kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.[[131]](#footnote-131)

Sejarah menunjukan, jika pihak eksekutif merupakan prosedur hukum terbesar. Alasannya sangat sederhana antara lain*Pertama*, pihak eksekutif mengetahui paling banyak dan memiliki akses terluas dan terbesar untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam proses pembuatan hukum. *Kedua,* pemerintahan jugalah yang paling tahu mengapa, untuk, siapa, berapa, kapan, dimana dan bagaimanahukum itu akan dibuat. *Ketiga,* dalam organisasi pemerintah pulalah keahlian dan tenaga ahli paling banyak terkumpul yang memungkinkan proses pembuatan hukum itu dapat mudah dikerjakan. Kenyataan ini mengakibatkan peran pemerintah menjadi sentral, dan ini juga tida menimbulkan akses, yaitu organisasi pemerintah menjadi sangat berkuasa diatas fungsi-fungsi organisasi diluar pemerintahan.[[132]](#footnote-132)

Presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai kekuasaan dibidang peraturan perundang-undangan yang bervariasi, yaitu 1.kekuasaan legislatif artinya presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR; 2, kekuasaan reglementer, yaitu membentuk peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang atau untuk menjalankan peraturan pemerintah pengganti undang-undang; dan 3. kekuasaan eksekutif didalamnya mengandung kekuasaan pengaturan, yaitu pengaturan dengan keputusan presiden.[[133]](#footnote-133) Agar pemahaman mengenai kewenangan presiden dalam bidang legislatif dapat dimengerti dengan mudah, berikut akan dibahas:

1. **Kewenangan Presiden Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)**

Wewenang presiden menetapkan Perppu merupakan wewenang luar biasa dibidang perundang-undangan, sedangkan wewenang (ikut) membentuk undang-undang, peraturan pemerintah, dan keputusan presiden merupakan wewenang yang biasa.

Dalam praktik system perundang undangan yang berlaku, Perppu merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang tersendiri. Secara praktis penggunaan sebagai nama tersendiri dimaksudkan untuk membedakan dengan PP yang bukan sebagai pengganti undang-undang. Secara gramatikan, UUD 1945 tidak bermaksud memberi bentuk sendiri seperti undang-undang atau PP. menurut UUD 1945, Perppu adalah PP yang ditetapkan dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Hal ini lebih diperkuat dengan ketentuan Pasal 22 Ayat (3) yang menyebutkan “jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut”.

Jadi, Perppu merupakan nama yang tumbuh dalam praktik. Nama ketetapan MPR juga sesuatu yang tumbuh dalam praktik, bukan nama yang diberikan undang-UUD, karena UUD 1945 tidak mengatur nama ketetapan MPR. Perkembangan praktik ini (namaPerppu, nama TAP MPR) tidak menyalahi system ketatanegaraan.

Wewenang menetapkan Perppu diatur dalam UUD 1945 Pasal 22.Perppu dapat ditetapkan “dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa”.Dalam system UUDS 1950 dan konstitusi RIS, hal serupa tentang Perppu dinamakan “Undang-Undang Darurat”. Meskipun serupa dan mempunyai fungsi yang sama, tetapi terdapat perbedaan perumusan antara UUD 1945, dengan UUDS 1950 dan KRIS.

1. Menurut UUD 1945 wewenag membuat Perppu ada pada presiden. Menurut UUDS 1950 dan KRIS wewenang itu ada pada pemerintahan. Perbedaan ini sebagai pencerminan perbedaan system pemerintahan. UUD 1945 bersistem presidensil, penyelenggaraan pemerintahan dilakukan oleh presiden. UUDS dan KRIS bersistem parlementer, pemerintahan dilaksanakan oleh presiden yang dibantu oleh kabinet yang disebut pemerintah.
2. Menurut UUD 1945, Perppu dibuat dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Menurut UUDS 1950 dan KRIS, Undang-undang darurat di keluarkan karena keadaan yang mendesak. Secara kebahasaan pengertian yang dipergunakan oleh UUDS dan KRIS lebih mudah dimengerti dan sekaligus menunjukan bentuknya sebagai undang-undang (meskipun darurat) daripada pengertian yang dipakai dalam UUD 1945 sebagai bentuk suatu peraturan pemerintah.[[134]](#footnote-134)

Perppu mempunyai derajat yang sama dengan undang-undang. Paling tidak, ada dua persoalan yang diajukan dalam persoalan Perppu.Pertama, apakah yang dimaksud dengan ‘hal ikhwal kegentingan yang memaksa’?kedua, karena Perppu sederajat dengan undang-undang, apakah dapat mengatur segala hal yang diatur dalam undang-undang?.

Dalam praktik yang berlaku, “hal ikhwal kegentingan yang memaksa” tidak sekedar diartikan sebagai adanya bahaya, ancaman, atau berbagai kegetingan lain yang langsung berkenaan dengan Negara atau rakyat banyak. Pernah terjadi, Perppu ditetapkan untuk menangguhkan berlakunya undang-undang tentang pajak penambahan nilai Tahun 1984 dan undang-undang lalu lintas dan angkutan jalan. Menurut ketentuan Pasal 21, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 ( pajak penambahan nilai) mulai berlaku 1 juli 1984. Menjelang tanggal tersebut ternyata belum siap sehingga perlu di tangguhkan.Demikian pula dengan Undang-Undang tentang lalu lintas dan angkuatan jalan. Menurut ketentuan Pasal 74, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 akan mulai berlaku 17 september 1994. Menjelang tanggal tersebut ternyata belum siap.Keadaan ‘belum siap’ menjadi dasar pembuatan Perppu penangguhan.Jadi, suatu “kegentingan yang memaksa” tidak semata-mata karena keadaan yang mendesak.[[135]](#footnote-135)

Apakah memang demikian maksud penyusunan UUD 1945?Perluasan-perluasan pengertian tersebut bukan tidak mengandung resiko.Lebih-lebih karena penggunaan wewenang ini semata-mata ditentukan oleh presiden.Pertimbangan-pertimbangan “subyektif” dapat dijadikan alasan untuk menetapkan Perppu. Karena itu, perlu dipertimbangkan untuk :

1. Menentukan lingkup atau kriteria objektif tentang “ hal ikhwal kegentingan yang memaksa”.

Memang dapat diterima, bahwa pengertian “kegentingan yang memaksa” sebagai suatu keadaan kedaruratan dan tidak hanya terbatas pada ancaman bahaya atas ancaman bahaya atas keamanan, keutuhan negara, atau ketertiban umum. Dapat juga dimasukan kedalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa” misalnya krisis-krisi yang timbul dibidang ekonomi, bencana alam, atau keadaan lain yang memerlukan pengaturan segera setingkat undang-undang.

Dapat pula dimasukan kalau terjadi kekosongan undang-undang yang mendesak untuk diadakan, atau penangguhan penerapan suatu undang-undang yang akan secara sungguh-sungguh mengganggu atau menimbulkan keguncangan atas ketertiban umum, atau melukai rasa keadilan apabila Undang-Undang tersebut diterapkan. Tetapi hendaknya hal itu tidak diperluas, misalnya sekedaruntuk mengatasi suatu prosedur atau tata laksana yang akan dihadapi.

Unsur “kegentingan yang memaksa” harus menunjukan 2 ciri umum, yaitu ada krisis (*crisis*) dan atau kemendesakan (*emergency*).

1. Krisis (*cricis*) yaitu suatu keadaan krisis apabila terdapat suatu gangguan yang menimbulkan kegentingan yang bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbance*).
2. Kemendesakan (*emergency*) yaitu apabila terjadi berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan atau pengaturan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebihdahulu.[[136]](#footnote-136)

Memperhatikan makna krisis dan kemendesakan tersebut, suatu keadaan kegentingan yang memaksa baru ada apabila secara nyata telah ada suatu gangguan yang menimbulkan kegentingan tiba-tiba yang harus diatasi (diatur) segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu. Dalam pengertian ini dapat pula dimasukan *kriteria telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar yang wajar (reasonableness), apabila tidak diatur segera akan menimbulkan gangguan baik bagi masyarakat maupun terhadap jalannya pemerintahan.[[137]](#footnote-137)*

UUDS 1950 dan KRIS menentukan bahwa undang-undang darurat dibuat “untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan yang karena keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera”.Selain keadaan mendesak dan kesegeraan, lingkup undang-undang darurat ditentukan”untuk penyelenggaraan pemerintahan”. Penyelenggaan pemerintahan dapat dipergunakan secara luas yaitu seluruh penyelenggaraan Negara atau dalam arti sempit yaitu terbatas apa penyelenggaraan administrasi Negara.

Dari contoh-contoh undang-undang daruratyang pernah dibuat berdasarkan UUDS 1950, ternyata mencakup juga ketentuan dibidang peradilan seperti undang-undang No. 7 Tahun 1955 tentang tindak pidana ekonomi yang memuat baik ketentuan acara maupun ketentuan materil. Jadi, undang-undang darurat yang terbatas pada penyelenggaraan administrasi Negara, melainkan juga berkenaan dengan kekuasaan kehakiman.

Untuk Perppu, perluasan semacam undang-undang darurat harus dipertimbangkan dengan hati-hati, jangan sampai Perppu dapat mengatur segala aspek penyelenggaraan Negara terutama berkenaan dengan lembaga-lembaga Negara.Tanpa pembatasan, Perppu dapat menjadi instrument kediktatoran dalam penyelenggaaan Negara.Untuk mencegah penyimpangan, Perppu semestinya hanya mengenai hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaran pemerintahan (administrasi Negara).

Berdasarkan hal tersebut, tidak boleh dikeluarkan Perppu yang bersifat ketatanegaraan dan hal-hal yang berkaitan dengan perlindungan dan jaminan hak-hak dasar rakyat. Hal-hal yang bersifat ketatanegaraan, misalnya yang berkaitan dengan perlindungan dan jaminan hak-hak dasar rakyat, hal-hal yang bersifat ketatanegaraan, misalnya yang berkaitan dengan lembaga-lembaga Negara, kewarganegaraan, territorial Negara, dan hak dasar rakyat tidak boleh diatur oleh Perppu.[[138]](#footnote-138)

1. **Hak Presiden Menetapkan Perppu**

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang diterapkan oleh presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Hal ini sebagaimana ketentuan pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan .materi muatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang sama dengan materi muatan undang-undang.[[139]](#footnote-139)

Dalam hal ikhwal yang memaksa atau Negara dalam keadaan darurat (*staatsnoodrecht*), pemerintah berhak menetapkan Perppu sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa:

“Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”.

Untuk mewjudkan mekanisme *check and balance* antara presiden dan DPR, ada kriteria normatif yang harus dipenuhi dalam menetapkan Perppu sebagaimana dalam pasal 22 ayat (2) UUD 1945 yang intinya Perppu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikutnya. Dan apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui, Perppu tersebut harus dicabut.Pasal ini bertujuan untuk mengantisipasi agar pemerintahan tetap dianggap kredibel.[[140]](#footnote-140)

1. **Eksistensi Perppu No. 1 Tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi**
2. **Pertimbangan Presiden dalam membuat Perppu No. 1 Tahun 2013**

Dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan itu, maka jelas latar belakang kelahiran Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Mahkamah Konstitusi tidak dalam kategori keadaan bahaya.Dalam hal ini, keadaan bahaya dalam peraturan perundang-undangan itu merupakan “kegentingan yang memaksa” yang obyektif karena telah ditentukan terlebih dahulu syarat-syaratnya dalam hukum positif.

Nampaknya Perpu MK lahir karena “kegentingan memaksa” karena penafsiran subyektif Presiden.Dan hal ini memang secara hukum tata negara dibenarkan karena menjadi wewenang Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan menurut Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.Demikian pula salah satu bagian pertimbangan Perppu MK ini yang menyatakan “untuk mengembalikan kepercayaan publik terhadap MK akibat adanya kemerosotan integritas dan kepribadian yang tercela oleh hakim konstitusi”.Terutama akibat adanya kemerosotan integritas dan kepribadian yang tercela oleh hakim konstitusi, telah memperlebar penafsiran bahwa semua hakim MK dituduh Presiden telah melakukan tindakan tercela itu.Fakta secara hukum yang “diketahui” barulah Akil Mochtar dan tidak semua hakim konstitusi.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono nampaknya menganggap efek moral dari tertangkapnya Ketua MK oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan dugaan suap telah meruntuhkan kewibawaan dan kepercayaan publik terhadap MK. Jika ini diterima sebagai penafsiran subyektif Presiden, rasanya tepat dalam substansi, akan tetapi sudah kehilangan maknanya, karena Perppu diterbitkan tanggal 17 Oktober 2013, sedangkan tertangkapnya ketua MK terjadi tanggal 12 Oktober 2013, jadi ada tenggang waktu 15 hari sejak tertangkapnya ketua MK tersebut.

Telah ada proses hukum yang tegas terhadap mantan Ketua MK Akil Mochtar. Lagi pula 8 hakim MK masih bekerja dan telah pula mengambil putusan misalnya terhadap sengketa pemilukada Kabupaten Kabupaten Kerinci, Kabupaten Gunung Mas dan Provinsi Jawa Timur.Jadi krisis MK telah lewat sekalipun bekas-bekas delegitimasi masih nampak.

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi bertujuan untuk penyelamatan institusi mahkamah konstitusi. Didalam Perppu tersebut terdapat 3 (tiga) substansi, yaitu Penambahan persyaratan untuk menjadi hakim konstitusi, memperjelas mekanisme proses seleksi dan pengajuan hakim konstitusi dan perbaikan sistem pengawasannya.

*Pertama*, syarat hakim konstitusi sesuai pasal 15 ayat (2) huruf i yang ditambah kalimat “tidak menjadi anggota partai politik dalam jangka waktu paling singkat tujuh tahun sebelum diajukan sebagai calon hakim konstitusi”.Sisi positif Perpu MK ini adalah mensyaratkan agar calon hakim konstitusi harus sudah melepaskan jabatan dari partai politik dalam jangka waktu minimal 7 tahun. Dalam sistem hukum kita, baru UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu yang mensyaratkan agar calon anggota KPU harus tidak terafiliasi dengan partai minimal 5 tahun. Sedangkan untuk jabatan publik lain cukup dimaknai “tidak sedang menjadi pengurus partai”.

*Kedua*, mengenai proses mekanisme dan proses seleksi dan pengajuan hakim konstitusi disempurnakan sehingga memperkuat prinsip transparansi, partisipasi, akuntabilitas sesuai dengan harapan dan opini publik. Hal ini tercantum dalam pasal 19 Undang-undang mahkamah konstitusi.Perppu MK ini juga mencoba untuk memperbaiki rekrutmen hakim. Sejak ketentuan UUD 1945 Pasal 24C ayat (3), telah ditetapkan bahwa hakim MK berjumlah 9 orang yang masing-masing dicalonkan sebanyak 3 orang oleh Presiden, DPR, dan MA.

Sebelum ditetapkan oleh presiden pengajuan calon hakim konstitusi oleh Mahkamah Agung (MA), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan atau presiden lebih dulu melalui proses uji kelayakan dan kepatutan yang dilaksanakan panel ahli.Panel Ahli sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18C ayat (1) berjumlah 7 (tujuh) orang yang terdiri atas:

a.    1 (satu) orang diusulkan oleh Mahkamah Agung;

b.    1 (satu) orang diusulkan oleh DPR;

c.    1 (satu) orang diusulkan oleh Presiden; dan

d.   4 (empat) orang dipilih oleh Komisi Yudisial berdasarkan usulan masyarakat yang terdiri atas mantan hakim konstitusi, tokoh masyarakat, akademisi di bidang hukum, dan praktisi hukum.

*Ketiga*, perbaikan sistem pengawasan yang lebih efekif dengan membentuk majelis kehormatan hakim konstitusi yang permanen tetapi tetap menghormati independensi hakim konstitusi.Majelis kehormatan, dibentuk bersama oleh komisi yudisial (KY) dan Mahkamah Konstitusi (MK) dibentuk sekretariat yang berkedudukan di Komisi Yudisial.Keanggotaan MajelisKehormatan Hakim Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berjumlah 5 (lima) orang yang terdiri atas :

1. 1 (satu) orang mantan hakim konstitusi;
2. 1 (satu) orang praktisi hukum;
3. 2 (dua) orang akademisi yang salah satu atau keduanya berlatar belakang dibidang hukum; dan
4. 1 (satu) orang tokoh masyarakat.

Selanjutnya mengenai pengawasan hakim MK. Sejak dini, MK menolak pengawasan eksternal oleh lembaga konstitusional sekalipun.Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 menghilangkan kewenangan Komisi Yudisial untuk mengawasi hakim konstitusi.MK mengulang sikapnya dengan membatalkan keanggotaan KY dalam majelis kehormatan hakim MK berdasarkan UU No. 8 Tahun 2011 (Putusan No. 49/PUU-IX/2011).

Mahkamah Konstitusi yang terlebih dahulu sudah membentuk Majelis Etik Hakim Konstitusi Majelis ini berwenang untuk menegakkan kode etik dan perilaku hakim konstitusi, dengan adanya Perppu ini (pasal 27A), dibentuk Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi untuk masa jabatan 5 tahun dan bersifat tetap, dengan tujuan yang sama, Sekretariat diserahkan kepada KY. Ini merupakan sikap dengan maksud yang sama. Bagaimana nanti menyerasikannya?.

Dalam Perpu MK ini, ada kemajuan dan kemunduran substansi norma dan dasar pertimbangan yang keliru menyebabkan konstruksi norma-norma yang diatur di dalamnya menjadi kabur dan berpotensi bertentangan dengan UUD 1945.Dan sekali lagi, yang utama adalah momentumnya sudah demikian terlambat untuk dipahami sebagai tindakan dalam “kegentingan yang memaksa.”

**BAB V**

**PENUTUP**

1. **Kesimpulan**
2. Dalam pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, merupakan hal yang selalu menjadi kontroversi hingga saat ini adalah ukuran mengenai “kegentingan yg memaksa” sebagai dasar politis dan sosiologis bagi pembentukan Perppu. Dasar tolak ukur presiden dalam menetapkan Perppu adalah adanya subyektifitas presiden dalam memandang suatu kondisi yang abnormal yang membutuhkan upaya-upaya diluar kebiasaan untuk segera mengakhiri kondisi tersebut, baik dibidang politik, hukum, sosial, ekonomi, bencana alam dan sebagainya, dimana instrument yang ada saat ini belum mampu dijadikan sebagai solusi.

Dinamika sejarah peraturan perundang-undangan di Indonesia menunjukan bahwa latar belakang penetapan Perppu oleh presiden umumnya berbeda-beda. Hal ini disebabkan karena ukuran “kegentingan yang memaksa” selalu bersifat multi tafsir dan besarnya subyektifitas presiden dalam menafsirkan frase “kegentingan yang memaksa” sebagai dasar untuk menetapkan Perppu.

Dalam teori-teori yang berkaitan dengan hukum tata Negara darurat, disebutkan bahwa “kegentingan yang memaksa” sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 22 UUD 1945 lebih menekankan pada aspek kebutuhan hukum yang bersifat mendesak atau urgensi yang terkait dengan waktu yang terbatas.

Setidaknya terdapat 3 (tiga) unsur penting yang dapat menimbulkan suatu “kegentingan yang memaksa”, yakni:

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

Berdasarkan uraian diatas, nampaknya memang akan sulit untuk memberikan tolak ukur yang pasti mengenai “kegentingan yang memaksa” sebagai dasar menetapkan Perppu karena hal itu merupakan hak subyektif presiden yang memang diamanatkan secara tegas dalam pasal 22 UUD 1945, meskipun nantinya diperlukan penilaian obyektif yang dilakukan oleh DPR. Namun, dengan adanya # (tiga) unsur penting yang dapat menimbulkan suatu “kegentingan yang memaksa” yang telah disebutkan diatas setidaknya diharapkan dapat membantu dalam memberikan definisi atau batasan pengertian mengenai “kegentingan yang memaksa”.

1. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan Presiden dalam proses penyelamatan mahkamah konstitusi melalui peraturan pemerintah pengganti undang-undang merupakan langkah yang dianggap genting dan darurat oleh presiden melalui penafsiran subjektif presiden Yng memasukan pengaturan mengenai tiga langkah penyelamatan mahkamah konstitusi, pertama mengenai proses seleksi hakim, kedua mengenai persyaratan mengenai persyaratan menjadi hakim konstitusi dan ketiga mengenai sistem pengawasan hakim mahkamah konstitusi, hal ini bertujuan untuk mengembalikan kepercayaan publik kepada lembaga Negara yang terlahir pasca reformasi ini.

Lahirnya Perppu MK lahir karena “kegentingan yang memaksa” karena subyektif presiden.Dalam hal ini memang secara hukum tata Negara dibenarkan karena menjadi wewenang presiden sebagai penyelenggaraan pemerintahan menurut pasal 4 Ayat (1) UUD 1945. Sejak tertangkapnya mantan ketua hakim mahkamah konstitusi beberapa waktu yang lalu, presiden nampaknya menganggap efek moral dari tertangkapnya ketua MK oleh KPK dengan sangkaan suap telah meruntuhkan kewibawaan dan kepercayaan publik terhadap MK. Jika ini diterima sebagai penefsiran subyektif presiden, rasanya tepat dalam substansi, akan tetapi kemudian kehilangan makna sosiologisnya. Dikarenakan telah ada proses hukum yang tegas terhadap mantan ketua MK. Lagipula 8 (delapan) hakim MK masih bekerja dan telah pula mengambil putusan. Jadi krisis MK telah lewat sekalipun bekas-bekas delegitimasi masih nampak.

1. **Saran**
2. Untuk mengembalikan kepercayaan publik terhadap mahkamah konstitusi diharapkan Perppu ini bisa dilaksanakan, dengan tujuan memperbaiki kinerja dan profesionalitas hakim konstitusi dalam segi perekrutan hakim konstitusi dan perlunya pengawasan terhadap hakim konstitusi, guna mengembalikan kewibawaan dan kepercayaan publik terhadap mahkamah konstitusi.
3. Tolok Ukur mengenai “Kegentingan memaksa” sebagai landasan dasar politis dan sosiologis bagi pembentukan Perppu harus ditegaskan dalam peraturan perundang-undangan.
4. Mendapatkan penjelasan terhadap makna “kegentingan yang Memaksa” dalam suatu Peraturan Perundang-Undangan.
5. Memperbaiki sistem pengawasan terhadap hakim Mahkamah Konstitusi.

**DAFTAR PUSTAKA**

1. **Buku**

Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, Lembaga Kepresidenan, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2006.

C.S.T Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1986.

E.Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, Pebruari, 1960.

Jazim Hamidi, Mohamad Sinal, Ronny Winarto, Any Suryani, I Ketut Sudanta, Mariyadi, Tunggul Anshari S. Negara, *Teori Hukum Tata Negara*, Salemba Humanika, 2012.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia,* P.T Alumni, bandung, 2010.

Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2007.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, *PengantarIlmu Hukum Tata Negara(Jilid 1),* Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, dan M Ali Safa’at, *Teori Hans kelsen Tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.

Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan; Jenis, Fungsidan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, *Ilmu Perundang-undangan;Poses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2007

Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum*, Menegakkan Konsitusi, Jakarta,Rajawali Pers, 2010.

Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indoesina*, PS HTN FH UI dan Sinar Bakti, 1988.

Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, PT Refika Aditama, Bandung, 2011.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum,* Kencana Prenada Media Group, Jakarta 2013.

Patrialis akbar, *Hubungan Lembaga Kepresidenan dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Veto Presiden*, Total Media dan P3IH Fakultas Hukum Muhammadiyah Jakarta, 2013.

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pres, Jakarta, 2011.

Sf marbun, Deno Kamelus, Saut p. Panjaitan, Gede pantja astawa, Zainal mutaqqin, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, uii press, 2001. 7-9

Soerjono Soekanto & Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaidah Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung 1993.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Ed 1, Rajawali Pers, Jakarta 2010.

1. **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 perubahan atas Undang-Undang No. 24 tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 24 tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 3 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pemilihan Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 138/PUU-VII/2009.

1. **Sumber Lain**

Bagi Jimly, *Perpu bukan solusi atasi persoalan MK*. <http://nasional.sindonews.com/> diakses pada hari Sabtu, Tanggal 19 Oktober 2013, Pukul 08.32 WIB

Ini Kronologi Dua Kasus yang Menjerat Akil, di akses pada tanggal 19 Oktober 2013, pukul 09.00 WIB

[www.nasional.sindonews.com](http://www.nasional.sindonews.com/), diakses pada hari Jumat, Tanggal 18 oktober 2013,Pukul 11.30 WIB

[http://www.investor.co.id/national/yusril-Perppu-mk-sudah-kehilangan-makna/70946](http://www.investor.co.id/national/yusril-perppu-mk-sudah-kehilangan-makna/70946), diakses pada tanggal 19 november 2013, jam 04.00 WIB

<http://hukum.kompasiana.com/2013/10/17/perpu-tentang-mk-kehilangan-makna-dan-urgensi-602448.html>, diakses tanggal 19 November jam 04.30 WIB

[http://yamicloud.blogspot.com/2013/04/hukum-negara-dalam-keadaan darurat.html](http://yamicloud.blogspot.com/2013/04/hukum-negara-dalam-keadaan%20darurat.html), diakses tanggal 19 November 2013 jam 06.30 WIB

[http://www.bbc.co.uk/Indonesia/berita\_Indonesia/2013/10/131005\_sby\_akil\_rapat.shtml](http://www.bbc.co.uk/indonesia/berita_indonesia/2013/10/131005_sby_akil_rapat.shtml), diakses tanggal 19 November 2-13 jam 06.35 WIB.

[www.ciputranews.com/hukum/akil-mochtar-diberhentikan-secara-tidak-hormat](http://www.ciputranews.com/hukum/akil-mochtar-diberhentikan-secara-tidak-hormat). Diakses tanggal 19 November 2013 jam 06.22 WIB.

<http://habibulumamt.blogspot.com/2013/06/teori-perundang-undangan.html>. diakses tanggal 19 November 2013 jam 06.39 WIB.

[http://hukum.kompasiana.com/2013/05/01/tata-perundang-undangan-hukum-di-Indonesia-556346.html](http://hukum.kompasiana.com/2013/05/01/tata-perundang-undangan-hukum-di-indonesia-556346.html). Diakses tanggal 5 Januari 2014 jam 11.39 WIB.

<http://hukum.kompasiana.com/2013/10/17/maju-mundur-perpu-kegentingan-mk-601404.html>, diakses tanggal 05 Januari 2014 jam 20.22 WIB.

[http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/75-eksistensi-dan-prospek-pengaturan-Perppu-dalam-sistem-norma-hukum-negara-republik-Indonesia.html](http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/75-eksistensi-dan-prospek-pengaturan-perppu-dalam-sistem-norma-hukum-negara-republik-indonesia.html)

1. Mawuntu,J.R*Eksistensi Peraturan*... Vol.XIX/No.5/Oktober-Desember/2011, hlm 118. [↑](#footnote-ref-1)
2. Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat,* Rajawali Press, Jakarta, 2008*.* hlm. 282. [↑](#footnote-ref-2)
3. Bagi Jimly, *Perpu bukan solusi atasi persoalan MK*. <http://nasional.sindonews.com/> diakses pada hari Sabtu, Tanggal 19 Oktober 2013, Pukul 08.32 WIB [↑](#footnote-ref-3)
4. Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2010, halaman 41. [↑](#footnote-ref-4)
5. *Ibid*, halaman 42. [↑](#footnote-ref-5)
6. *Ibid*, halaman 44-45. [↑](#footnote-ref-6)
7. *Ibid*, halaman 46. [↑](#footnote-ref-7)
8. *Ibid*, halaman 48. [↑](#footnote-ref-8)
9. Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safaat, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, halaman 171. [↑](#footnote-ref-9)
10. Republik Indonesia, Undang-Undang RI, Nomor 12 Tahun 2011tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.Pasal 7 Ayat(1). [↑](#footnote-ref-10)
11. *ibid*, Pasal 9 [↑](#footnote-ref-11)
12. Soerjono Soekanto & Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaidah Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung 1993, halaman 88-92. [↑](#footnote-ref-12)
13. Jimly Asshiddiqie, *op.cit*, hlm. 209. [↑](#footnote-ref-13)
14. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif suatu tinjauan singkat*, Rajawali Pers, Jakarta 2010, hlm 13 [↑](#footnote-ref-14)
15. Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia,* P.T Alumni, bandung, 2010, hlm. 9. [↑](#footnote-ref-15)
16. Moh kusnardi dan Harmaili Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indoesina*, PS HTN FH UI dan Sinar Bakti, 1988, hlm. 153. [↑](#footnote-ref-16)
17. Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Op.Cit*, hlm. 12. [↑](#footnote-ref-17)
18. Dr.Munir Fuady, SH., MH., LL.M.*Teori Negara Hukum Modern(rechtstaat).*Cetakan pertama*,(*Bandung: Refika Aditama, 2009), Hal 27 [↑](#footnote-ref-18)
19. Ibid Hal 28 [↑](#footnote-ref-19)
20. Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rehctstaat) ,*Refika Aditama, Bandung 2009, hlm., 207. [↑](#footnote-ref-20)
21. *Ibid.,* hlm., 3 [↑](#footnote-ref-21)
22. *Ibid.,* hlm,46 [↑](#footnote-ref-22)
23. *Ibid.,*hlm.,47. [↑](#footnote-ref-23)
24. *Ibid.,* hlm.,47 [↑](#footnote-ref-24)
25. O. notohamidjojo.makna Negara hukum, badan penerbit Kristen, Jakarta, 1967, hlm 12. [↑](#footnote-ref-25)
26. Hasan zaini z. pengantar hukum tata Negara Indonesia, alumni bandung, 1974, hlm 154, 155. [↑](#footnote-ref-26)
27. Miriam budiharjo, dasar-dasar ilmu politik, gramedia, Jakarta, 1977, hlm 60. [↑](#footnote-ref-27)
28. Moh kusnardi, dan bintan r saragih, susunan pembagian kekuasaan menurut system undang-undang dasar 1945, gramedia, Jakarta, hlm 27. [↑](#footnote-ref-28)
29. Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm 10. [↑](#footnote-ref-29)
30. *Ibid,* Hukum Administrasi Negara, hlm 11. [↑](#footnote-ref-30)
31. Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan; Jenis, Fungsi dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998 [↑](#footnote-ref-31)
32. JOHNm.Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, cet. XV. Jakarta, PT Gramedia. 1987. Hlm. 353. [↑](#footnote-ref-32)
33. S Wojowasito, *Kamus Umum Belanda-Indonesia*, Jakarta, PT. Ichtiar Baru van Hoevw, 1985, hlm 802. [↑](#footnote-ref-33)
34. Adolf Heiken. SJ.*Kamus Jerman-Indonesia*, Cet. III, PT. Gramedia Pustaka Utama, 1992, hlm 202. [↑](#footnote-ref-34)
35. Bagir Manan, “*ketentuan-ketentuan Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembangunan Hukum Nasional*". Hlm. 1-3 [↑](#footnote-ref-35)
36. Jimly Ashidiqie, *PengantarIlmu Hukum Tata Negara (Jilid 1),* Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006. Hlm. 202 [↑](#footnote-ref-36)
37. *Ibid, (PengantarIlmu Hukum Tata Negara Jilid 1),* hlm. 203 [↑](#footnote-ref-37)
38. Lihat Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 42 UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. [↑](#footnote-ref-38)
39. Lihat Kembali Pasal 7 ayat (1) mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. [↑](#footnote-ref-39)
40. Lihat Kembali Penjelasan Pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. [↑](#footnote-ref-40)
41. Lihat Kembali Penjelasan Pasal 6 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. [↑](#footnote-ref-41)
42. Lihat Kembali Lampiran 1 Bab IV Landasan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. [↑](#footnote-ref-42)
43. Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat,* Rajawali Press, Jakarta, 2008*.* hlm. 205. [↑](#footnote-ref-43)
44. *Ibid*, hlm 206 [↑](#footnote-ref-44)
45. *Ibid*, hlm 206 [↑](#footnote-ref-45)
46. *Ibid*, hlm 207 [↑](#footnote-ref-46)
47. *Ibid*, hlm 208 [↑](#footnote-ref-47)
48. Maria Farida,Indrati S.*Ilmu Perundang-Undangan 2*, Proses dan Teknik Pembentukannya. Kanisius, Yogyakarta, 2007hlm 80 [↑](#footnote-ref-48)
49. I*bid*, hlm 80 [↑](#footnote-ref-49)
50. *Ibid*, hlm 81 [↑](#footnote-ref-50)
51. *Ibid*, hlm, 191. [↑](#footnote-ref-51)
52. *Ibid*, hlm 85. [↑](#footnote-ref-52)
53. Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia,* P.T Alumni, bandung, 2010. Hlm. 84. [↑](#footnote-ref-53)
54. Pasal 4 ayat (1).UUD RI 1945, [↑](#footnote-ref-54)
55. Penjelasan UUD RI 1945. [↑](#footnote-ref-55)
56. UUD RI 1945 jo Perubahan Pertama 1999. [↑](#footnote-ref-56)
57. Pasal 22 UUD RI 1945,. [↑](#footnote-ref-57)
58. Bagir Manan Lembaga Kepresidenan, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2006.

    C.S.T Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1986. Hlm. 122. [↑](#footnote-ref-58)
59. .Bagir Manan Lembaga Kepresidenan.*Op.Cit.* hlm. 122-123. [↑](#footnote-ref-59)
60. Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi.*Op.Cit*. hlm. 84-85 [↑](#footnote-ref-60)
61. Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia,* P.T Alumni, bandung, 2010, hlm 88. [↑](#footnote-ref-61)
62. Jimly asshidiqie*, Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, serihan pemikiran hukum dan HAM*. Konstitusi press, Jakarta, 2005, hlm 5-6. [↑](#footnote-ref-62)
63. Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Op,cit*, hlm 89. [↑](#footnote-ref-63)
64. Bagirmanan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm 151. [↑](#footnote-ref-64)
65. *Ibid*, hlm 152 [↑](#footnote-ref-65)
66. *Ibid*, hlm 153 [↑](#footnote-ref-66)
67. *Ibid*, hlm 153. [↑](#footnote-ref-67)
68. *Ibid*, hlm 154 [↑](#footnote-ref-68)
69. Republik Indonesia, Undang-Undang RI, Nomor 12 Tahun 2011.*Op,cit*, Pasal 1Angka 4. [↑](#footnote-ref-69)
70. Bagirmanan, *Lembaga Kepresidenan, Op.cit*, hlm 91. [↑](#footnote-ref-70)
71. Mawuntu,J.R*Eksistensi Peraturan*... Vol.XIX/No.5/Oktober-Desember/2011, hlm 118. [↑](#footnote-ref-71)
72. Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat,* Rajawali Press, Jakarta, 2008*.* hlm. 282. [↑](#footnote-ref-72)
73. Bagi Jimly, *Perpu bukan solusi atasi persoalan MK*. <http://nasional.sindonews.com/> diakses pada hari Sabtu, Tanggal 19 Oktober 2013, Pukul 08.32 WIB [↑](#footnote-ref-73)
74. Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2010, halaman 41. [↑](#footnote-ref-74)
75. *Ibid*, halaman 42. [↑](#footnote-ref-75)
76. *Ibid*, halaman 44-45. [↑](#footnote-ref-76)
77. *Ibid*, halaman 46. [↑](#footnote-ref-77)
78. *Ibid*, halaman 48. [↑](#footnote-ref-78)
79. Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safaat, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, halaman 171. [↑](#footnote-ref-79)
80. Republik Indonesia, Undang-Undang RI, Nomor 12 Tahun 2011tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.Pasal 7 Ayat(1). [↑](#footnote-ref-80)
81. *ibid*, Pasal 9 [↑](#footnote-ref-81)
82. Soerjono Soekanto & Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaidah Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung 1993, halaman 88-92. [↑](#footnote-ref-82)
83. Jimly Asshiddiqie, *op.cit*, hlm. 209. [↑](#footnote-ref-83)
84. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif suatu tinjauan singkat*, Rajawali Pers, Jakarta 2010, hlm 13 [↑](#footnote-ref-84)
85. Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia,* P.T Alumni, bandung, 2010, hlm. 9. [↑](#footnote-ref-85)
86. Moh kusnardi dan Harmaili Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indoesina*, PS HTN FH UI dan Sinar Bakti, 1988, hlm. 153. [↑](#footnote-ref-86)
87. Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Op.Cit*, hlm. 12. [↑](#footnote-ref-87)
88. Dr.Munir Fuady, SH., MH., LL.M.*Teori Negara Hukum Modern(rechtstaat).*Cetakan pertama*,(*Bandung: Refika Aditama, 2009), Hal 27 [↑](#footnote-ref-88)
89. Ibid Hal 28 [↑](#footnote-ref-89)
90. Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rehctstaat) ,*Refika Aditama, Bandung 2009, hlm., 207. [↑](#footnote-ref-90)
91. *Ibid.,* hlm., 3 [↑](#footnote-ref-91)
92. *Ibid.,* hlm,46 [↑](#footnote-ref-92)
93. *Ibid.,*hlm.,47. [↑](#footnote-ref-93)
94. *Ibid.,* hlm.,47 [↑](#footnote-ref-94)
95. O. notohamidjojo.makna Negara hukum, badan penerbit Kristen, Jakarta, 1967, hlm 12. [↑](#footnote-ref-95)
96. Hasan zaini z. pengantar hukum tata Negara Indonesia, alumni bandung, 1974, hlm 154, 155. [↑](#footnote-ref-96)
97. Miriam budiharjo, dasar-dasar ilmu politik, gramedia, Jakarta, 1977, hlm 60. [↑](#footnote-ref-97)
98. Moh kusnardi, dan bintan r saragih, susunan pembagian kekuasaan menurut system undang-undang dasar 1945, gramedia, Jakarta, hlm 27. [↑](#footnote-ref-98)
99. Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm 10. [↑](#footnote-ref-99)
100. *Ibid,* Hukum Administrasi Negara, hlm 11. [↑](#footnote-ref-100)
101. Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan; Jenis, Fungsi dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998 [↑](#footnote-ref-101)
102. JOHNm.Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, cet. XV. Jakarta, PT Gramedia. 1987. Hlm. 353. [↑](#footnote-ref-102)
103. S Wojowasito, *Kamus Umum Belanda-Indonesia*, Jakarta, PT. Ichtiar Baru van Hoevw, 1985, hlm 802. [↑](#footnote-ref-103)
104. Adolf Heiken. SJ.*Kamus Jerman-Indonesia*, Cet. III, PT. Gramedia Pustaka Utama, 1992, hlm 202. [↑](#footnote-ref-104)
105. Bagir Manan, “*ketentuan-ketentuan Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembangunan Hukum Nasional*". Hlm. 1-3 [↑](#footnote-ref-105)
106. Jimly Ashidiqie, *PengantarIlmu Hukum Tata Negara (Jilid 1),* Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006. Hlm. 202 [↑](#footnote-ref-106)
107. *Ibid, (PengantarIlmu Hukum Tata Negara Jilid 1),* hlm. 203 [↑](#footnote-ref-107)
108. Lihat Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 42 UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. [↑](#footnote-ref-108)
109. Lihat Kembali Pasal 7 ayat (1) mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. [↑](#footnote-ref-109)
110. Lihat Kembali Penjelasan Pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. [↑](#footnote-ref-110)
111. Lihat Kembali Penjelasan Pasal 6 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. [↑](#footnote-ref-111)
112. Lihat Kembali Lampiran 1 Bab IV Landasan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. [↑](#footnote-ref-112)
113. Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat,* Rajawali Press, Jakarta, 2008*.* hlm. 205. [↑](#footnote-ref-113)
114. *Ibid*, hlm 206 [↑](#footnote-ref-114)
115. *Ibid*, hlm 206 [↑](#footnote-ref-115)
116. *Ibid*, hlm 207 [↑](#footnote-ref-116)
117. *Ibid*, hlm 208 [↑](#footnote-ref-117)
118. Maria Farida,Indrati S.*Ilmu Perundang-Undangan 2*, Proses dan Teknik Pembentukannya. Kanisius, Yogyakarta, 2007hlm 80 [↑](#footnote-ref-118)
119. I*bid*, hlm 80 [↑](#footnote-ref-119)
120. *Ibid*, hlm 81 [↑](#footnote-ref-120)
121. *Ibid*, hlm, 191. [↑](#footnote-ref-121)
122. *Ibid*, hlm 85. [↑](#footnote-ref-122)
123. Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia,* P.T Alumni, bandung, 2010. Hlm. 84. [↑](#footnote-ref-123)
124. Pasal 4 ayat (1).UUD RI 1945, [↑](#footnote-ref-124)
125. Penjelasan UUD RI 1945. [↑](#footnote-ref-125)
126. UUD RI 1945 jo Perubahan Pertama 1999. [↑](#footnote-ref-126)
127. Pasal 22 UUD RI 1945,. [↑](#footnote-ref-127)
128. Bagir Manan Lembaga Kepresidenan, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2006.

     C.S.T Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1986. Hlm. 122. [↑](#footnote-ref-128)
129. .Bagir Manan Lembaga Kepresidenan.*Op.Cit.* hlm. 122-123. [↑](#footnote-ref-129)
130. Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi.*Op.Cit*. hlm. 84-85 [↑](#footnote-ref-130)
131. Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia,* P.T Alumni, bandung, 2010, hlm 88. [↑](#footnote-ref-131)
132. Jimly asshidiqie*, Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, serihan pemikiran hukum dan HAM*. Konstitusi press, Jakarta, 2005, hlm 5-6. [↑](#footnote-ref-132)
133. Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Op,cit*, hlm 89. [↑](#footnote-ref-133)
134. Bagirmanan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm 151. [↑](#footnote-ref-134)
135. *Ibid*, hlm 152 [↑](#footnote-ref-135)
136. *Ibid*, hlm 153 [↑](#footnote-ref-136)
137. *Ibid*, hlm 153. [↑](#footnote-ref-137)
138. *Ibid*, hlm 154 [↑](#footnote-ref-138)
139. Republik Indonesia, Undang-Undang RI, Nomor 12 Tahun 2011.*Op,cit*, Pasal 1Angka 4. [↑](#footnote-ref-139)
140. Bagirmanan, *Lembaga Kepresidenan, Op.cit*, hlm 91. [↑](#footnote-ref-140)