



SKRIPSI

**KAJIAN YURIDIS PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI
UNDANG-UNDANG DALAM SISTEM KETATANEGARAAN DI
INDONESIA**

***STUDY JURIDICAL SUBTITUTE GOVERNMENT REGULATION LAWS IN
THE STATE SYSTEM IN INDONESIA***

Oleh

ANDIK AJI PURNAMA

NIM. 110710101282

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM**

2016

SKRIPSI

**KAJIAN YURIDIS PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI
UNDANG-UNDANG DALAM SISTEM KETATANEGARAAN DI
INDONESIA**

***STUDY JURIDICAL SUBTITUTE GOVERNMENT REGULATION LAWS IN
THE STATE SYSTEM IN INDONESIA***

Oleh

ANDIK AJI PURNAMA

NIM. 110710101282

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM**

2016

MOTTO

“Bahwa sesungguhnya Kemerdekaan itu ialah Hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan peri-keadilan”

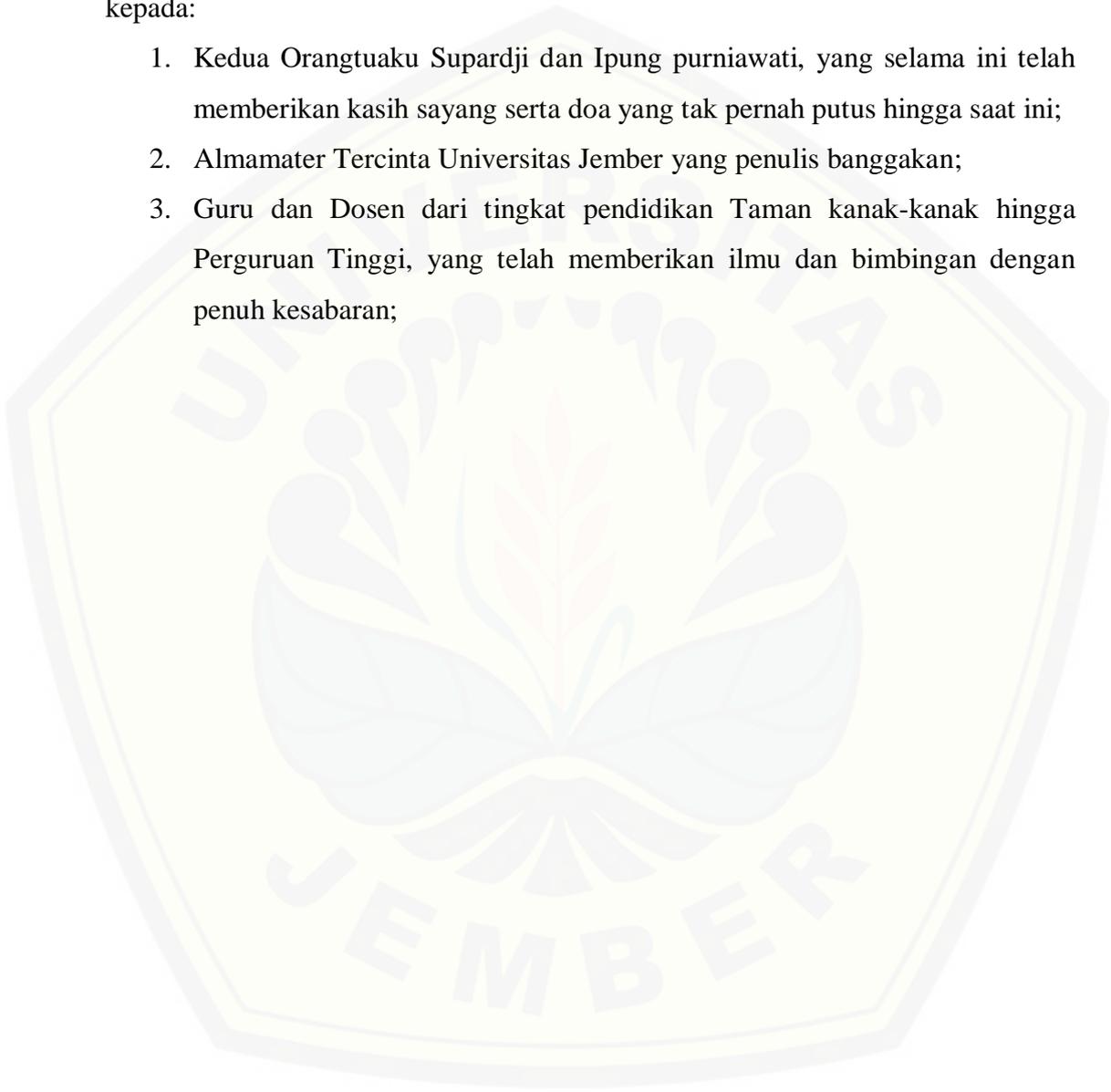


Preamble Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea ke Satu.

PERSEMBAHAN

Kupersembahkan dengan cinta dan ketulusan karya ilmiah berupa Skripsi ini kepada:

1. Kedua Orangtuaku Supardji dan Ipung purniawati, yang selama ini telah memberikan kasih sayang serta doa yang tak pernah putus hingga saat ini;
2. Almamater Tercinta Universitas Jember yang penulis banggakan;
3. Guru dan Dosen dari tingkat pendidikan Taman kanak-kanak hingga Perguruan Tinggi, yang telah memberikan ilmu dan bimbingan dengan penuh kesabaran;



**KAJIAN YURIDIS PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI
UNDANG-UNDANG DALAM SISTEM KETATANEGARAAN
DI INDONESIA**

***STUDY JURIDICAL SUBTITUTE GOVERNMENT
REGULATION LAWS IN THE STATE SYSTEM IN INDONESIA***

SKRIPSI

Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum Dalam Program Studi Ilmu Hukum
Pada Fakultas Hukum Universitas Jember

ANDIK AJI PURNAMA

NIM. 110710101282

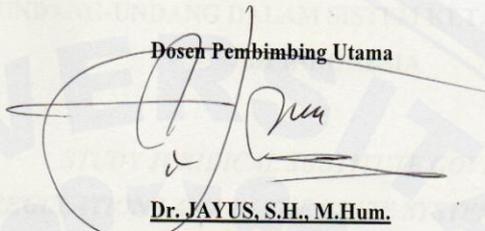
**KEMENTERIAN RISET DAN TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
Jember, 26 Oktober 2016**

SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI

TANGGAL, 26 Oktober 2016

Oleh:

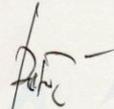
Dosen Pembimbing Utama



Dr. JAYUS, S.H., M.Hum.

NIP. 195612061983031003

Dosen Pembimbing Anggota



ROSITA INDRAYATI, S.H.,M.H.

NIP. 197805312005012001

PENGESAHAN

Proposal Skripsi dengan judul :

**KAJIAN YURIDIS PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI
UNDANG-UNDANG DALAM SISTEM KETATANEGARAAN
DI INDONESIA**

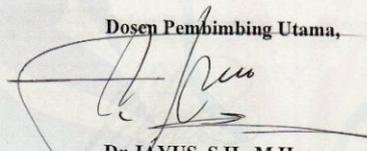
*STUDY JURIDICAL SUBTITUTE GOVERNMENT
REGULATION LAWS IN THE STATE SYSTEM IN INDONESIA*

Oleh :

ANDIK AJI PURNAMA

110710101282

Dosen Pembimbing Utama,



Dr. JAYUS, S.H., M.Hum.

NIP. 195612061983031003

Dosen Pembimbing Anggota,



ROSITA INDRAYATI, S.H., M.H.

NIP. 197805312005012001

Mengesahkan :

Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi

Universitas Jember

Fakultas Hukum

Dekan,



Dr. Nurul Thufroh, S.H., M.H.

NIP. 197409221999031003

vii

PENETAPAN PANITIA PENGUJI SKRIPSI

Dipertahankan di hadapan penguji pada:

Hari : Jum'at

Tanggal : 11

Bulan : November

Tahun : 2016

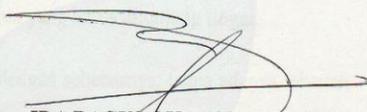
Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember

Panitia Penguji :

Ketua,

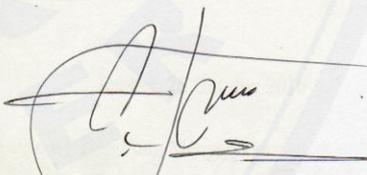
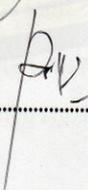
Sekretaris,


ANTIKOWATI, S.H., M.H.
NIP.196112021988022001


IDA BAGUS OKA ANA, S.H., M.M
NIP. 196011221989021001

Anggota Penguji :

Dr. JAYUS, S.H., M.Hum.
NIP. 195612061983031003


:

:

ROSITA INDRAYATI, S.H., M.H
NIP. 19780531200501200

viii

PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini;

Nama : ANDIK AJI PURNAMA

NIM : 110710101282

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa Skripsi yang berjudul :

“KAJIAN YURIDIS PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG UNDANG DALAM SISTEM KETATANEGARAAN DI INDONESIA” adalah benar-benar karya sendiri, kecuali jika dalam pengutipan substansi disebutkan sumbernya dan belum pernah diajukan pada institusi manapun serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggungjawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Dengan pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak lain serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata dikemudian hari karya ilmiah saya dinyatakan ada pihak yang dirugikan.

Jember, 26 Oktober 2016



Yang Menyatakan,

ANDIK AJI PURNAMA

NIM. 110710101282

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur penulis ucapkan kepada Tuhan Yang Maha Esa atas Kasih dan AnugerahNya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul : “Kajian Yuridis Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia”

Penyusunan skripsi ini tidak lepas dari bantuan berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis menyampaikan terimakasih kepada :

1. Bapak Dr. Jayus, S.H., M.Hum selaku Dosen Pembimbing Utama dan Ibu Rosita Indrayati, S.H., M.H selaku Dosen Pembimbing Anggota. Terimakasih sudah memberikan bimbingan dan semangat yang tak kenal kata lelah yang diberikan kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini;
2. Bapak Dr Nurul Ghufron, S.H., M.H selaku Penjabat Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember, Ibu Dr. Dyah Ochtorina Susanti, S.H., M.H. selaku Penjabat Pembantu Dekan I, Bapak Mardi Handono, S.H., M.H. selaku Pembantu Dekan II dan Bapak Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H. selaku Pembantu Dekan III;
3. Bapak Totok Sudaryanto, S.H., M.S. selaku Ketua Bagian/Jurusan Hukum Tata Negara terimakasih atas ilmu yang diberikan selama penulis berada di bangku kuliah;
4. Ibu Antikowati, S.H., M.H. selaku Ketua Penguji Skripsi dan Bapak Ida Bagus Oka Ana, S.H., M.M. selaku Sekretaris Penguji Skripsi. Terimakasih atas bimbingan yang diberikan kepada penulis;
5. Segenap Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Jember atas bekal dan ilmu pengetahuannya yang diberikan kepada penulis;
6. Orangtua Tercinta Bapak Supardji dan Ipung Purniawati. Terimakasih dan rasa penuh Hormat atas bimbingan, arahan, kesabaran, nasihat serta doa

- yang tidak pernah putus dan tidak mengenal kata lelah yang selalu diberikan kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini;
7. Untuk kedua adikku, Wiwien Sulistyowati dan Farhan santoso. Terimakasih telah memberikan semangat yang tak henti hentinya kepada penulis;
 8. Untuk Bulek Yenny Sucipto, dan Pakle Donny Tri Istiqomah, Terimakasih atas semangat, nasihat dan menjadi Teman diskusi sehingga penulis lebih memahami skripsi yang penulis angkat;
 9. Untuk keponakan Maheswari Natha Nusantara Hitta, Sang Aruna Boemi Merdeka, Irfan Fauzi, Bianca, Claudia terimakasih sudah menjadi Penghibur atas candaan, tawa yang diberikan kepada penulis;
 10. Untuk Kawan-Kawan Gmni Komisariat Hukum Cabang Jember, (angkatan 11) Denny, Hykal, Nando, Hisyam, Ocha, Cristina, Budi dan semuanya. Terimakasih atas kebersamaan yang kalian ajarkan serta semangat yang selalu kalian berikan kepada penulis yang tak henti hentinya, Terimakasih juga sebesar besarnya kepada Kawan-Kawan Gmni Komisariat Hukum yang telah berjuang digaris Rakyat, dan bersama Rakyat: Fatik, Rinto, Alfia, Alan, Tiwi, Claudya, Iwan, Anik, Laely, Maya, Mustofa, Mank Ketombe, Mugi, Pakle Denny, Muclisin, Kader Kopi (adi), Kodok (eko), Kader Beringin (Zulfikar), Ridzki, Jamik, Rizaldi, Kidung, Nova dan semua kawan-kawan yang masih mengawal Pancasila hingga akhir hayat Terimakasih;
 11. Untuk Kakak Kakaku digaris Perjuangan Mas Udin, Fino, Wawan, Reza, Aris Kadir, Hendrik, Brian, Mba yuni, Anti, Isna, bella, debora dan semuanya Terimakasih atas segala yang ilmu serta dorongan semangat yang selalu diberikan kepada penulis;
 12. Untuk Linda Tri Agustin, Terimakasih atas Semangat, nasihat, kebersamaan, kesabaran serta doa yang tidak pernah lelah yang selalu diberikan kepada penulis;
 13. Untuk Keluarga Besar Hukum Tata Negara dan semua angkatan 2011 sukses untuk kita semua;

14. Untuk kawan-kawan KKN (Kuliah Kerja Nyata) Desa Ampel, Kecamatan Wuluhan Terimakasih atas kebersamaan dan rasa kekeluargaannya;
15. Untuk kawan-kawan Perumahan Puri Bunga Nirwana, Cluster Bintaro E 07, Den mas Tio, Fuad, Pakle Deny serta Cluster Kelapa Gading Danis, Yunus, Sendi, Senco dan kawan dedy serta alvin terimakasih atas dorongan semangat untuk segera lulus;
16. Untuk Kawan-Kawan warung kopi BMW, Irsyam, Jefry, Wian, Kholif, serta Om Zein selaku pemilik warung terimakasih atas dorongan semangatnya;
17. Untuk Semua Pihak yang telah membantu terselaikannya skripsi ini, baik pikiran, tenaga, materi maupun saran demi kelancaran skripsi ini.

Semoga segala kebaikan dan ketulusan yang mereka berikan akan dibalas dengan AnugerahNya yang melimpah. Akhir kata, pada kesempatan ini penulis berharap supaya skripsi ini dapat memberikan kemanfaatan bagi semua pihak yang membutuhkannya.

Jember.

Penulis

RINGKASAN

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang bisa disingkat PERPPU adalah suatu Peraturan Perundang-Undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam keadaan genting atau memaksa. Dalam hal ini Mahkamah Konstitusi memberikan hal apa saja yang diperlukan apabila dibutuhkan suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 Perppu diperlukan apabila: 1. Adanya keadaan atau kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang; 2. Undang-Undang tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai; 3. Kekosongan hukum tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang lama sedangkan keadaan mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Penulis berkeinginan mengkaji suatu Perppu dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Karena dalam perspektif sejarah Perppu pernah dalam Posisi dibawah Undang-Undang.

1. Permasalahan yang dibahas yaitu : apa yang mendorong pemerintah mengeluarkan suatu peraturan pemerintah pengganti undang-undang dan kedua, bagaimana urgensi dan eksistensi Perppu dalam sistem Ketatanegaraan di Indonesia. Tujuan penulisan skripsi ini adalah mengetahui dan memahami alasan apa saja yang mendorong dikeluarkannya suatu perppu dan memahami urgensi serta eksistensinya dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Metode yang digunakan dalam penulisan skripsi ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif (*legal research*). Pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Berdasarkan pembahasan, maka dapat diperoleh kesimpulan: pertama yang dapat mendorong dikeluarkan Perppu jika dalam hal “Genting” yang diartikan sebagai tegang; berbahaya (Keadaan yang mungkin segera menimbulkan

bencana perang dan sebagainya) dan kegentingan yaitu keadaan yang genting; krisis; kemelut. Memperhatikan pengertian tersebut dapat dipahami adanya ketegangan, krisis atau bahaya yang mengintai sehingga harus segera dibentuk Perppu untuk menjamin keselamatan negara. Kesimpulan kedua : Perppu sangat diperlukan oleh sistem perundang-undangan di Indonesia, karena Perppu untuk mengatasi suatu keadaan atau kegentingan yang memaksa atau segera diatasi. Saran yang diberikan penulis. Pertama: Memperbarui (revisi) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengenai fungsi Perppu yang ditetapkan oleh Presiden dalam keadaan genting atau memaksa. Kedua : Dalam menetapkan suatu Perppu yang ditetapkan oleh Presiden, selain dari penafsiran keadaan genting oleh subjektifitas Presiden dan melalui Putusan Mahkamah konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 memberikan wewenang kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai perwakilan dari Rakyat untuk menafsirkan keadaan genting tersebut.

DAFTAR ISI

Halaman Sampul Depan.....	i
Halaman Sampul Dalam.....	ii
Halaman Motto	iii
Halaman Persembahan	iv
Halaman Persyaratan Gelar	v
Halaman Persetujuan	vi
Halaman Pengesahan	vii
Halaman Penetapan Panitia Penguji	viii
Halaman Pernyataan	ix
Halaman Ucapan Terimakasih	x
Halaman Ringkasan	xiii
Halaman Daftar isi	xv
BAB 1 PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Rumusan Masalah.....	5
1.3 Tujuan Penelitian	5
1.3.1 Tujuan Umum	6
1.3.2 Tujuan Khusus	6
1.4 Metode Penelitian	6
1.4.1 Tipe Penelitian	7
1.4.2 Pendekatan Masalah	7
1.4.3 Sumber Bahan Hukum	8
1.4.4 Analisis Bahan Hukum	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	11
2.1 Peraturan Perundang-undangan.....	11
2.1.1 Pengertian Peraturan Perundang-undangan.....	11
2.1.2 Fungsi Peraturan Perundang-undangan.....	13
2.2 Landasan dan Asas-asas Pembentukan Peraturan perundang-undangan. 13	
2.2.1 Landasan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	14
2.2.2 Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik.....	15

2.2.3 Asas Peraturan Perundang-undangan.....	16
2.3 Kekuasaan Presiden Dalam Membentuk Perundang-undangan.....	17
2.3.1 Kewenangan Presiden dalam Membentuk Perundang-undangan ...	17
2.3.2 Jenis Peraturan Perundangan yang dikeluarkan oleh Presiden.....	18
2.4 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.....	19
2.4.1 Definisi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.....	19
2.4.2 Kekuasaan Membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	20
2.4.3 Pembahasan dan Pengesahan RUU Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menjadi Undang-Undang.....	22
2.4.4 Penolakan Rancangan Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menjadi Undang-Undang.....	22
BAB III PEMBAHASAN	24
3.1 Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menurut- Undang-Undang No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan- Perundang-Undang	24
3.2 Urgensi dan Eksistensi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia	35
BAB IV PENUTUP	48
4.1 Kesimpulan	48
4.2 Saran	49
DAFTAR PUSTAKA.....	

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pada dasarnya dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 biasa disebut (UUD NRI 1945) dalam Pasal 1 ayat (3) menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Artinya di dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan semua di lakukan berdasarkan atas hukum.

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 telah mengalami 4 kali Perubahan (*amandemen*). Perubahan Pertama, yang ditetapkan pada tanggal 19 Oktober 1999, Perubahan Kedua yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000, Perubahan Ketiga yang ditetapkan pada 9 November 2001, dan Perubahan Keempat yang ditetapkan pada tanggal 10 Agustus 2002, telah membawa dampak yang besar terhadap perubahan sistem hukum dan perundang-undangan yang berhubungan erat dengan masalah kenegaraan.² Salah satu dampak yang terjadi, khususnya di bidang perundang-undangan ialah adanya suatu perubahan hierarki atau tata urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Jika mengacu pada teori Hans Kelsen mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*) berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).³Teori ini

²Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta:Kanisius ,2007), hlm. 2.

³Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*,(New York, Russell & Russell, 1945), hlm. 113

mengajarkan bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang secara hierarki, Undang-undang yang berada dibawah tidak boleh menyimpang dari undang-undang yang berada diatasnya.

Pada saat ini hierarki peraturan perundang-undangan diatur di dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang urutannya ialah (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, (b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, (c) Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, (d) Peraturan Pemerintah, (e) Peraturan Presiden, (f) Peraturan Daerah Provinsi, dan (g) Peraturan Daerah Kabupaten/kota.

Di indonesia sendiri mengenai hierarki Peraturan Perundang-undangan mulai dikenal sejak dibentuknya Undang-Undang No. 1 Tahun 1950 yaitu *Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat*, yang ditetapkan pada tanggal 2 february 1950. Tidak hanya itu, hierarki peraturan perundang-undangan di indonesia juga pernah berdasarkan atas 2 Ketetapan MPR. Pertama diatur dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang *Memorandum DPRG mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia*, tidak disinggung hal-hal mengenai garis-garis besar tentang kebijakan Hukum Nasional, tetapi Ketetapan MPR ini menentukan antara lain mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia, yaitu Pancasila yang dirumuskan sebagai Sumber dari segala sumber hukum, dan mengenai Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Tata urutannya ialah (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, (b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, (c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, (d) Peraturan Pemerintah, (e) Keputusan Presiden, lalu ada Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti ; (a) Peraturan Menteri, (b) intruksi Menteri, dan lain lainnya⁴.

⁴Maria Farida Indrati S, *Op., Cit.* Hlm. 72

Sedangkan Ketetapan MPR yang kedua, yaitu Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 mengalami perubahan juga dalam tata urutan peraturan perundang-undangan diantaranya ialah (a) Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945, (b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, (c) Undang-Undang, (d) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, (e) Peraturan Pemerintah, (f) keputusan Presiden, dan (g) Peraturan Daerah⁵. Itulah hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dari berubahnya UUD 1945 secara berturut-turut, dalam perjalanan hierarki peraturan perundang-undangan yang sempat diatur dalam Ketetapan MPR seperti yang diuraikan diatas maka disusul ditetapkannya Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tentang *peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002*. Maka Dewan Perwakilan Rakyat mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan⁶. Dalam Undang-Undang No.10 Tahun 2004 dengan tata urutan perundang-undangan antara lain (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, (b) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, (c) Peraturan Pemerintah, (d) Peraturan Presiden, (e) Peraturan Daerah.

Mengacu dari uraian diatas ada suatu peraturan perundang-undangan yang dijelaskan dalam hierarki peraturan perundangan ditetapkan dalam “hal ihwal kegentingan yang memaksa” yang ditetapkan oleh Presiden. Dalam UUD Tahun 1945, tertuang dalam Pasal 22 ayat (1) yang menyatakan “ Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Kalau dipahami bahwa Presiden memiliki kekuasaan yang bisa dikatakan istimewa, karena presiden dalam keadaan genting

⁵Maria Farida Indrati S, *Op.Cit.* hlm. 87.

⁶*Ibid.*, hlm. 97.

dan memaksa dapat membuat dan menetapkan suatu Peraturan Perundang-undangan yang secara hierarki setara dengan Undang-Undang.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang biasa disingkat (PERPPU) sendiri memiliki materi muatan seperti Undang-undang. Yang membedakan Perppu dengan Undang-Undang ialah proses pembentukannya. Perppu dibuat dan ditetapkan oleh Presiden dalam keadaan genting dan memaksa sedangkan Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden. Perppu ini bukan berarti tidak melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat selaku yang memiliki fungsi legislasi. Dalam UUD 1945 disebutkan dalam Pasal 22 ayat (2) yang berbunyi “Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut”

Dalam hal kegentingan memaksa sudah diatur dalam Putusan Mahkamah Konstitusi dengan Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009⁷. Dalam putusan, Perppu diperlukan apabila: 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 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 uraian diatas mengenai Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, ada suatu Peraturan perundang-undangan di buat dalam keadaan genting dan memaksa yang ditetapkan oleh Presiden. Dalam hal ini ialah Perppu yang dalam hal praktiknya, kehadiran Perppu banyak dipersoalkan mengenai eksistensi dan urgensi dikeluarkannya perppu dalam keadaan genting

⁷Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang Permohonan Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

dan memaksa. Karena dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 hanya menafsirkan keadaan genting dan memaksa atau menjelaskan Perppu dapat diperlukan ketika dalam situasi tertentu tanpa memberikan batasan waktu dikeluarkannya Perppu. Sehingga jika dalam praktiknya Perppu dikeluarkan dengan waktu lama, akan membuat syarat keadaan genting dan memaksa dipersoalkan. Oleh karena itu penulis tertarik untuk membahas secara mendalam permasalahan ini untuk diangkat sebagai karya ilmiah yang berbentuk skripsi dengan judul **KAJIAN YURIDIS PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG UNDANG DALAM SISTEM KETATANEGARAAN DI INDONESIA.**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang masalah yang dijelaskan di atas, maka penulis merumuskan beberapa permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini sebagai berikut :

1. Apa yang mendorong Pemerintah mengeluarkan suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ?
2. Bagaimana urgensi dan eksistensi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian skripsi agar memperoleh suatu sasaran yang jelas dan tepat sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai, maka tujuan penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1.3.1 Tujuan Umum

1. Untuk memenuhi dan melengkapi salah satu tugas dan persyaratan akademis guna mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.

2. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan hukum yang telah diperoleh selama perkuliahan yang bersifat teoretis dengan realita yang ada di masyarakat
3. Untuk memberikan kontribusi dan sumbangan pemikiran yang berguna bagi masyarakat pada umumnya dan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Jember serta Almamater.

1.3.2 Tujuan Khusus

1. Untuk mengetahui serta memahami faktor-faktor apa saja yang mendorong Pemerintah mengeluarkan suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ?
2. Untuk mengetahui fungsi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

1.4 Metode Penelitian

Metode penelitian sangatlah diperlukan dalam penulisan atau penyusunan karya tulis yang bersifat ilmiah agar pengkajian dan penganalisaan terhadap obyek studi dapat dilakukan dengan benar dan optimal serta mendekati nilai kebenaran yang maksimal. Metode penulisan merupakan hal yang sangat penting dalam melakukan suatu penelitian hukum yaitu suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁸

Metode yang tepat diharapkan dapat memberikan alur pemikiran yang benar dan sistematis dalam usaha mempelajari, menganalisa, memahami dan memecahkan permasalahan yang dihadapi dalam proses penulisan skripsi sehingga kesimpulan akhir yang diperoleh dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

⁸Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta:Kencana Prenada Media Group, 2005) hlm. 26.

1.4.1 Tipe Penelitian

Bertitik tolak dari konsep-konsep dalam Ilmu Hukum, jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum (*legal research*)⁹, yaitu penelitian penerapan norma-norma hukum positif, oleh sebab itu penelitian hukum disebut sebagai penelitian yuridis normatif. Penelitian ini dilakukan dengan mengkaji aturan hukum yang bersifat autoritatif yang menggunakan literatur sebagai konsep, teori serta pendapat ahli hukum terhadap permasalahan yang dianalisis.

Penelitian hukum merupakan penelitian yang bersifat preskriptif¹⁰, sehingga tidak dimulai dari suatu hipotesis. Penelitian hukum adalah menemukan kebenaran koherensi, apakah suatu aturan hukum sesuai dengan norma hukum, prinsip hukum serta fenomena hukum yang ada.

1.4.2 Pendekatan Masalah

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya. Pada penelitian ini, pendekatan masalah yang digunakan terhadap isu hukum antara lain:¹¹

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaan dan menganalisis peraturan perundang-undangan berupa produk legislasi dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi. Penelitian normatif harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian.

⁹Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*.,Cetakan kedelapan,(Jakarta:Prenada Media Group,2013) Hlm.47.

¹⁰*Ibid* hlm. 59

¹¹Johnny Ibrahim,*Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*., Cetakan Keenam, (Malang: Bayumedia Publishing, 2012), hlm. 303

2. Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*) dilakukan dengan beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan tujuan untuk menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum.

1.4.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum merupakan sarana dari suatu penelitian yang dipergunakan dalam memecahkan permasalahan dan sebagai penunjang dalam penulisan skripsi. Sumber hukum yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹²

Bahan hukum primer Penelitian ini yang dipergunakan antara lain, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti, yaitu;

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
3. Putusan Mahkamah Konstitusi dengan Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009.

b. Bahan Hukum Sekunder

¹²*Ibid*

Bahan Hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.¹³ Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang dipergunakan adalah buku-buku dan artikel-artikel hukum yang mempunyai relevansi dengan isu hukum yang sedang diteliti, yang digunakan sebagai rujukan atas penelitian terhadap isu hukum tersebut.

c. Bahan Non Hukum

Bahan non hukum sebagai penunjang dari sumber bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu data yang diambil dari internet, kamus serta wawancara.¹⁴

1.4.4 Analisis Bahan Hukum

Dalam melakukan analisis terhadap suatu bahan hukum dibutuhkan suatu metode atau cara untuk menemukan jawaban atas permasalahan yang dibahas. Adapun metode analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode deduktif, yaitu berpangkal dari prinsip-prinsip yang bersifat umum menuju kesimpulan-kesimpulan yang bersifat khusus.¹⁵

Terdapat lima tahap yang harus dilalui untuk melakukan analisis bahan hukum, yaitu¹⁶ :

1. Mengidentifikasi fakta-fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;

¹³*Ibid*

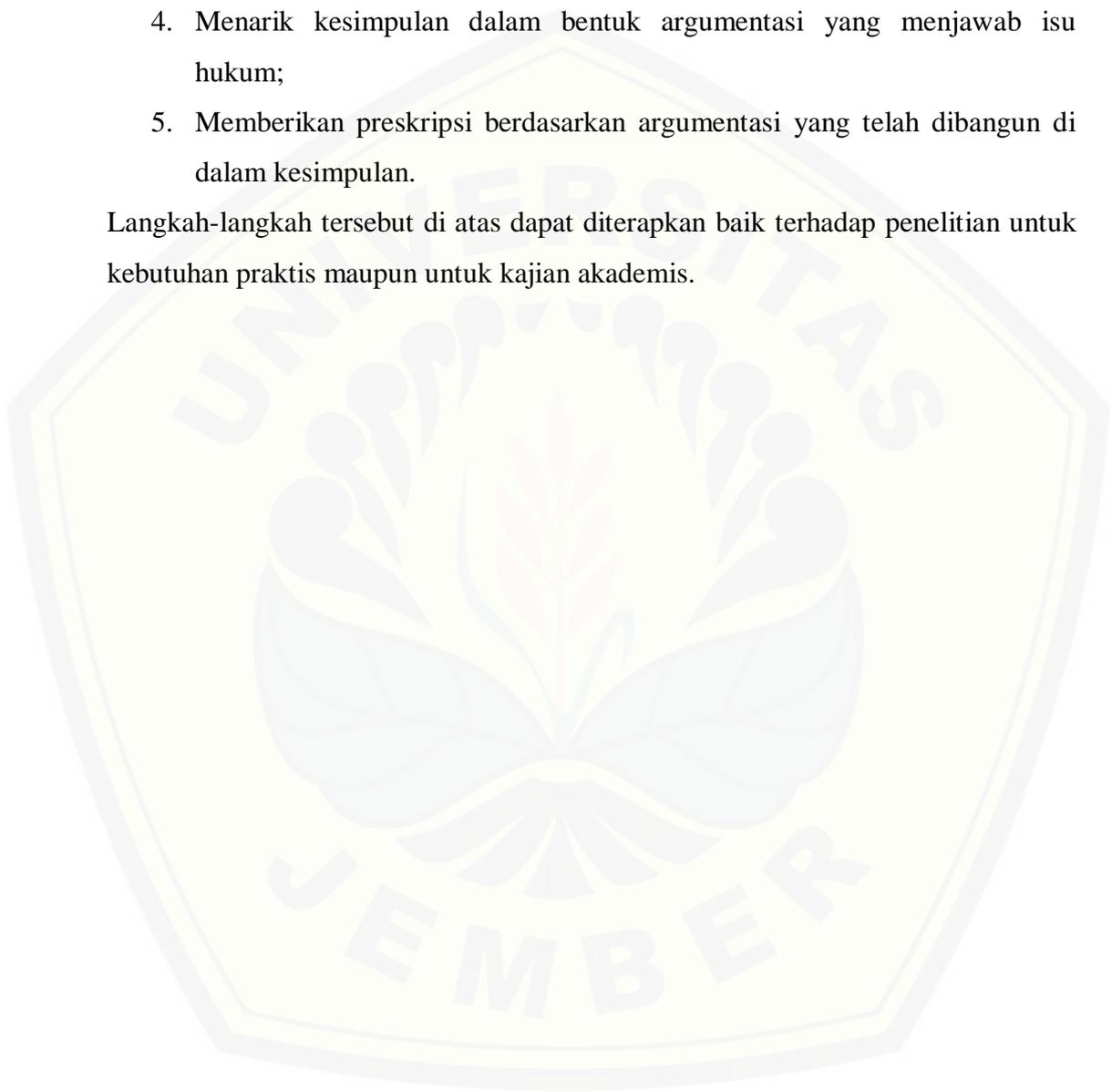
¹⁴*Ibid*

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ *Ibid*

2. Melakukan pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non hukum;
3. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum;
5. Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.

Langkah-langkah tersebut di atas dapat diterapkan baik terhadap penelitian untuk kebutuhan praktis maupun untuk kajian akademis.



BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Peraturan Perundang-Undangan

2.1.1 Pengertian Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan menurut Bagir Manan adalah setiap keputusan tertulis yang dibuat, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh lembaga dan pejabat negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara berlaku.¹⁷ Keputusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh lembaga dan atau pejabat negara merupakan keputusan yang berkarakter hukum “peraturan” (*regeling*), bukan “ketetapan” (*beschiking*).

Dengan pengertian yang demikian, maka pembentuk peraturan perundang-undangan itu dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu:

- a. Lembaga atau badan-badan negara;
- b. Pejabat negara; dan
- c. Lembaga/badan dan pejabat negara.

Lembaga dan atau pejabat negara sebagaimana tersebut di atas, menurut Bagir Manan, juga harus memiliki fungsi legislatif atau fungsi untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Dalam sistem “*devison of powers*” atau pembagian kekuasaan negara, fungsi legislatif ini dijalankan oleh tiga badan atau cabang kekuasaan negara, yaitu badan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Jadi, fungsi ini bukan merupakan fungsi eksklusif yang dimonopoli oleh badan legislatif.¹⁸

¹⁷Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Armico, 1987), hlm. 13.

¹⁸Widodo Ekadjahjana, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Teknik Penyusunannya*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008), hlm. 44

Menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Perundang-undangan sudah diatur dalam BAB 1 mengenai KETENTUAN UMUM, Pasal 1 angka 2 yang menjelaskan Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan Perundang-undangan.

Dalam hal peraturan perundang-undangan tidak lepas dari tata urutan perundang-undangan. Menurut kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) memiliki makna 1. Urutan tingkatan atau jenjang jabatan (pangkat keduduka); 2. Organisasi dengan tingkat wewenang dari yang paling bawah sampai yang paling atas.¹⁹ Dalam kaitannya dengan tata urutan norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*). Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).²⁰

Apabila melihat dari uraian diatas, dalam konteks peraturan perundang-undangan bahwa peraturan perundang-undangan yang secara tingkatan berada diatas dapat menjadi sumber hukum dari peraturan yang ada dibawahnya, dengan kata lain peraturan yang berada dibawah tidak boleh menyimpang dari peraturan yang berada diatasnya.

¹⁹Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, 2008 hal. 1989

²⁰Hans Kelsen., *Op.cit.*,hal 113

2.1.2 Fungsi Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan yang dibuat oleh pejabat negara ialah suatu peraturan yang memiliki fungsinya masing-masing, dapat dilihat dari materi muatan yang berada didalam peraturan perundang-undangan tersebut.

Bagir Manan mengemukakan tentang Fungsi Peraturan perundang-undangan yaitu fungsi Internal dan fungsi eksternal.²¹

a. Fungsi Internal.

Fungsi ini lebih berkaitan dengan keberadaan peraturan perundang-undangan dimaksud dalam sistem hukum. Secara internal peraturan perundang-undangan menjalankan fungsi sebagai berikut:

1. Fungsi penciptaan hukum (*rechts chepping*)
2. Fungsi pembaharuan hukum
3. Fungsi integrasi
4. Fungsi kepastian hukum

b. Fungsi Eksternal

1. Fungsi perubahan
2. Fungsi stabilitasi
3. Fungsi kemudahan

Berdasarkan uraian fungsi peraturan perundang-undangan diatas sebagaimana dikemukakan oleh Bagir Manan, menggambarkan/berkaitan dengan organ yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan, hukum itu direncanakan, dibutuhkan untuk mencapai tujuan yang diinginkan, menegaskan lingkungan kuasa berlakunya suatu aturan hukum (perundang-undangan), berfungsi sebagai instrumen, baik sebagai instrumen kontrol maupun sebagai instrumen perubahan (rekayasa) masyarakat.

²¹ Hamzah Halim, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah (Suatu kajian teoritis & Praktis (Disertasi Manual Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris)*, (Kencana Preneda Media Group, 2009), hlm, 60-65

2.2 Landasan dan Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

2.2.1 Landasan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dalam kepastakaan ilmu perundang-undangan, pada umumnya landasan pembentukan peraturan perundang-undangan itu dapat dibedakan menjadi tiga yaitu;

1. Landasan filosofis;
2. Landasan yuridis; dan
3. Landasan sosiologis.²²

Landasan filosofis menginsyaratkan agar setiap pembentukan peraturan perundang-undangan itu bertitik tolak dari falsafah hidup bangsa. Falsafah hidup bangsa Indonesia adalah Pancasila. Pancasila memuat sistem nilai kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dalam Pancasila terkandung nilai-nilai filosofis, seperti, nilai-nilai ketuhanan (religius), nilai-nilai humanisme, nilai-nilai sosionasionalisme, nilai-nilai demokrasi dan permusyawaratan perwakilan, serta nilai-nilai keadilan sosial. Dari sistem nilai ini kemudian berkembang asas-asas hukum yang melandasi setiap pembentukan peraturan perundang-undangan berikut materi muatannya. Dengan demikian, setiap pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak boleh lepas dari sistem nilai ini.²³

Landasan yuridis menginsyaratkan agar setiap pembentukan peraturan perundang-undangan itu memiliki dasar keabsahan, baik yang bersifat formal maupun material. Dasar keabsahan yang bersifat formal terkait dengan prosedur atau tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Sedangkan dasar keabsahan yang bersifat material terkait dengan isi (substansi) atau materi muatan dalam suatu peraturan perundang-undangan.²⁴ Dalam landasan

²²Widodo Ekatjahjana, *Op.Cit.*, hlm.19

²³Widodo Ekatjahjana., *Loc.Cit.*, hlm 19.

²⁴*Ibid.*, hlm 20.

yuridis ini mengalir paling tidak empat prinsip yang fundamental dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:²⁵

1. Prinsip negara hukum;
2. Prinsip konstusionalitas;
3. Prinsip demokrasi; dan
4. Prinsip perlindungan terhadap hak hak rakyat.

Jika melihat uraian diatas, sebaiknya sebelum membuat peraturan perundang-undangan harus memperhatikan dari aspek landasan tersebut. Supaya suatu peraturan perundang-undangan dapat berjalan dengan harapan dan fungsinya.

2.2.2 Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik

Dalam suatu perundang-undangan dalam proses pembuatan dari tahap penyusunan, perencanaan, pembahasan serta pengesahan/penetapan dan hingga pengundangan lembaga negara legislatif yang memiliki fungsi membuat suatu undang-undang perlu mengacu dan memperhartikan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik diantaranya;

- a. Urgensi keberadaan asas-asas pembentukan undang-undang yang baik.²⁶
- b. Berbagai jenis asas pembentukan undang-undang yang baik.²⁷
- c. Fungsi asas-asas pembentukan undang-undang yang baik.²⁸
- d. Asas materi muatan yang tepat sebagai salah satu asas yang penting dalam pembentukan undang-undang.²⁹

²⁵*Ibid.*, hlm. 19-20.

²⁶Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, (Jakarta, Kontitusi Press, 2014), hlm. 43.

²⁷*Ibid.*, hlm. 48.

²⁸*Ibid.*, hlm. 56.

²⁹*Ibid.*, hlm. 59.

Pada hal ini peraturan perundang-undangan dituntut untuk memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan seperti terurai di atas. Karena jika dalam proses pembentukan peraturan perundangan berpegang pada asas tersebut maka undang-undang tersebut akan sesuai dengan fungsi dan hierarki perundang-undangan.

2.2.3 Asas Peraturan Perundang-undangan

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto memperkenalkan enam asas perundang-undangan, yaitu;

1. Undang-undang tidak berlaku surut,
2. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula,
3. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*),
4. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang terdahulu (*lex posteriori derogat lex priori*),
5. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat,
6. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spritual dan material bagi masyarakat maupun individu. Melalui pembaharuan atau pelestarian (*asas welvaarstaat*).³⁰

Dalam kaitan ini Amiroedin Syarif menetapkan adanya lima asas perundang-undangan, yaitu:

- a. Asas tingkatan hirarki,
- b. Undang-undang tak dapat diganggu gugat,
- c. Undang-undang bersifat khusus menyampingkan undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*),
- d. Undang-undang tidak dapat berlaku surut,

³⁰Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, (Bandung:Mandar Maju, 1989), hlm.8-9.

- e. Undang-undang yang baru menyampingkan undang-undang yang lama (*lex posteriori derogat lex priori*).³¹

Jika kedua pendapat tersebut dibandingkan maka terdapat persamaan dan perbedaan. Persamaannya bahwa lima asas adalah sama, dan perbedaannya bahwa Purnadi dan Soerjono Soekanto menambahkan satu asas lagi yaitu asas *welvaarstaat*. Dalam hal ini H. Rosjidi Ranggawidjaja, lebih cenderung menyetujui pendapat Amiroedin Syarif, karena asas *welvaarstaat* bukanlah asas tetapi lebih cenderung berkaitan dengan fungsi hukum (perundang-undangan) dalam konteks negara kesejahteraan.³²

2.3 Kekuasaan Presiden Dalam Membentuk Perundang-undangan

2.3.1 Presiden dalam Membentuk Perundang-undangan

Kewenangan Presiden dalam membentuk peraturan perundang-undangan dalam konstitusi atau UUD 1945 sendiri tercantum dalam pasal 20 ayat (2), ayat (3) dan (4) yang menyatakan setiap ayatnya :

Pasal 20 ayat (2) “setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden Untuk mendapatkan persetujuan bersama”

Pasal 20 ayat (3) “jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu” dan

Pasal 20 ayat (4) “ Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang”

Tidak hanya itu dasar hukum kewenangan yang dimiliki Presiden dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, juga dalam UUD 1945 Presiden

³¹Amiroedin Syarif, *Perundang-undangan; Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*,(Jakarta:Bina Aksara, 1987), hlm.78-84.

³²H. Rosjidi Ranggawidjaja, SH. MH., *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, (Bandung:Mandar Maju, 1998), hlm. 48.

masih diberikan kewenangan membentuk Peraturan Pemerintah berdasarkan Pasal 5 ayat (2), Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang berdasarkan pada Pasal 22 ayat (1).

2.3.2 Jenis Peraturan Perundang-undangan yang dikeluarkan Oleh Presiden

Berdasarkan uraian diatas, bahwa Presiden memiliki kewenangan dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan, peraturan tersebut diantaranya;

1. Undang-Undang

Dalam penjelasan dalam Ketentuan Umum Pasal 1 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimaksud Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan Persetujuan bersama Presiden.

2. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Dalam penjelasan dalam Ketentuan Umum Pasal 1 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimaksud Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-Undang yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

3. Peraturan Pemerintah

Dalam penjelasan dalam Ketentuan Umum Pasal 1 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimaksud Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

4. Peraturan Presiden

Dalam penjelasan dalam Ketentuan Umum Pasal 1 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimaksud Peraturan Presiden adalah

Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

2.4 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

2.4.1 Definisi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang atau disingkat perpu merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden yang memiliki karakter “darurat”. Di dalam konstitusi RIS, perpu ini disebut dengan “undang-undang darurat”.³³

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perpu) sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, secara konstitusional memperoleh justifikasi dari Pasal 22 UUD 1945. Pasal 22 UUD 1945 itu menyatakan bahwa;

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

Dalam hal ini menjelaskan bahwa peraturan pemerintah pengganti undang-undang adalah suatu produk hukum yang dikeluarkan dalam keadaan darurat dengan melalui hak prerogatif seorang presiden.

Materi muatan perpu adalah materi muatan undang-undang. Dalam keadaan normal (biasa), materi muatan tersebut tidak boleh diatur dengan perpu, tetapi dengan undang-undang. Menurut Bagir Manan, materi muatan perpu semestinya hanya mengenai hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan (administrasi negara). Jadi, tidak boleh dikeluarkan perpu yang

³³Widodo Ekatjhajana, *Op.Cit.*, hlm. 124

bersifat ketatanegaraan dan hal-hal yang berkaitan dengan perlindungan dan jaminan hak-hak dasar rakyat. Misalnya, yang berkaitan dengan lembaga-lembaga negara, kewarganegaraan, teritorial, negara, dan hak dasar rakyat.³⁴

2.4.2 Kekuasaan Membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Perpu merupakan implementasi dari hak untuk membentuk peraturan darurat (*noodverordeningsrecht*) dari presiden. Hal ini dimaksudkan sebagai suatu “*exception*”, dengan harapan agar keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan genting, yang memaksa pemerintah untuk bertindak cepat dan tepat. Jadi, pengecualiannya hanya pada proses atau tata cara pembentukan, bukan pada substansi. Oleh karena perpu tersebut harus mendapat persetujuan dari DPR pada persidangan berikutnya, ini menunjukkan bahwa substansi perpu adalah sama dengan substansi undang-undang. Oleh sebab itu pula, kedudukan perpu sama atau sederajat dengan undang-undang.³⁵

Proses pembentukan perpu dapat dilakukan menurut dua kemungkinan. *Pertama*, dalam hal ihwal terjadi kegentingan yang memaksa dan diperlukan adanya suatu perpu, maka menteri atau kepala lembaga pemerintah nondepartemen dapat memberi tahu presiden melalui sekretariat negara. Kemudian, presiden membuat rancangan perpu dan setelah diselesaikan penyusunannya oleh biro hukum dan perundang-undangan sekretarian negara, presiden menetapkan perpu tersebut. *Kedua*, adalah apabila presiden sendiri berpendapat bahwa perlu dibentuk perpu, presiden meminta agar dibentuk suatu rancangan perpu yang kemudian diselesaikan biro hukum dan perundang-

³⁴*Ibid.*, hlm. 125.

³⁵*Ibid.*, hlm. 126.

undangan sekretariat negara. Setelah selesai, diserahkan kembali kepada presiden untuk ditetapkan dan ditandatangani.³⁶

Pembentukan perpu oleh presiden sebagai peraturan yang berkarakter hukum “darurat” memiliki pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Perpu hanya dikeluarkan “dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa”

Dalam praktik “hal ihwal kegentingan yang memaksa” diartikan luas. Tidak hanya terbatas pada keadaan yang mengandung suatu kegentingan atau ancaman, tetapi termasuk juga kebutuhan yang sangat mendesak. Siapakah yang menentukan bahwa sudah terjadi “kegentingan yang memaksa” atau “kebutuhan yang sangat mendesak” itu? Oleh karena kewenangan menetapkan perpu ada pada presiden, maka presidenlah yang secara hukum menentukan bahwa telah terjadi suatu “kegentingan yang memaksa” atau “kebutuhan yang sangat mendesak” sehingga lahirnya suatu perpu sangat diperlukan.³⁷

- b. Perpu hanya berlaku untuk jangka waktu yang terbatas

Presiden paling lambat dalam masa sidang Dewan Perwakilan Rakyat berikutnya harus mengajukan perpu tersebut ke Dewan Perwakilan Rakyat untuk memperoleh persetujuan. Jika disetujui Dewan Perwakilan Rakyat, perpu berubah menjadi undang-undang. Akan tetapi, jika tidak disetujui, perpu tersebut harus segera dicabut.³⁸

³⁶Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar Pembentukan*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm. 151.

³⁷Widodo Ekatjahjana, *Op, Cit.*, hlm. 126.

³⁸*Ibid.*, hlm. 127

2.4.3 Pembahasan dan Pengesahan RUU Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menjadi Undang-Undang

Sebagaimana telah diatur dalam Pasal 22 ayat (2) UUD 1945, perpu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikutnya. Dengan demikian, perpu itu harus diajukan presiden kepada DPR agar memperoleh persetujuan untuk menjadi Undang-Undang.

Perpu yang diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat harus disusun dalam bentuk rancangan undang-undang tentang penetapan perpu menjadi undang-undang. Pembahasan rancangan undang-undang tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan rancangan undang-undang.³⁹

Proses pembahasan rancangan undang-undang tentang perpu tersebut tidak memiliki implikasi hukum terhadap berlakunya perpu. Perpu yang sedang dibahas bersama antara presiden dan DPR tetap berlaku dan mengikat umum, kecuali kemudian dalam akhir pembahasan itu perpu tersebut ditolak oleh DPR. RUU penetapan perpu menjadi undang-undang yang telah mendapat persetujuan DPR selanjutnya disahkan oleh presiden dan kemudian diundangkan dalam Lembaran Negara oleh Menteri Sekretaris Negara.⁴⁰

2.4.4 Penolakan Rancangan Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Apabila RUU penetapan perpu menjadi undang-undang yang diajukan oleh presiden itu ternyata tidak memperoleh persetujuan dari DPR, berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (3) UUD 1945, Perpu itu harus dicabut. Pencabutan perpu tidak memerlukan pembahasan seperti halnya pada saat pembahasan rancangan

³⁹Pasal 52 ayat (2) Undang –Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁴⁰Widodo Ekatjahjana, *Op.Cit.*,hlm. 131

penetapan perpu menjadi undang-undang, karena pada dasarnya putusan DPR yang tidak menyetujui rancangan penetapan perpu menjadi undang-undang itu merupakan bagian dari hasil proses pembahasan DPR.⁴¹ Karena pencabutan perpu merupakan konsekuensi hukum dari putusan DPR yang tidak menyetujui penetapan rancangan perpu DPR yang tidak menyetujui penetapan rancangan perpu menjadi undang-undang, maka putusan pencabutan perpu tersebut pada dasarnya merupakan putusan yang dibuat dan disetujui bersama antara DPR dan presiden. Putusan pencabutan ini kemudian disusun dalam bentuk rancangan undang-undang pencabutan perpu.

RUU pencabutan ini setelah disahkan oleh presiden, selanjutnya diundangkan dalam Lembaran Negara oleh Menteri Sekretaris Negara dalam hal presiden ternyata tidak mengesahkan RUU pencabutan perpu tersebut, maka ketentuan Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 jadi berlaku. Dengan demikian RUU pencabutan perpu itu tetap sah menjadi undang-undang dan karenanya wajib diundangkan.⁴²

⁴¹*Ibid.*, hlm.134

⁴²Widodo Ekatjahjana, *Loc.Cit.*, hlm 134

BAB III

PEMBAHASAN

3.1 Faktor Yang Mendorong Pemerintah Mengeluarkan Suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam sistem norma hukum di Indonesia. Secara historis Peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang dalam hierarki atau tata urutan perundang-undangan kedudukannya pernah berada dibawah Undang-Undang yang diatur dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000.

Pada dasarnya Peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang diatur dalam Pasal 22 UUD 1945 yang menyatakan bahwa;

- (1) Dalam hal ihkwal 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 berikutnya;
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan maka peraturan Pemerintah itu dicabut.

Dengan melihat ketentuan dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945, dapat diketahui bahwa peraturan pemerintah pengganti undang-undang mempunyai hierarki, fungsi dan materi muatan yang sama dengan Undang-Undang. Berdasarkan dari kelahiran Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, secara konstitusional penerbitan sebuah perpu harus memenuhi unsur suatu keadaan yang memaksa dan genting sebagaimana ditentukan dalam Pasal 22 ayat

- (1) UUD 1945 bahwa “Dalam hal-ihwal kegentingan yang memaksa,

Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang”. Menurut Jimly Asshidiqie, ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 dikenal sebagai hak subyektif presiden.⁴³

Dengan pendekatan istilah yang dipakai dalam Pasal 12 UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang. Kalau ditinjau antara Pasal 12 dengan Pasal 22 yang terdapat UUD 1945 jelas berbeda, yang pertama menggunakan istilah “keadaan bahaya”, sedangkan yang kedua memakai istilah “hal ihwal kegentingan yang memaksa”. Keadaan adalah strukturnya, sedangkan hal ihwal adalah isinya. Dalam praktik, keduanya dapat mengandung makna praktis yang sama. Keadaan bahaya kadang-kadang dianggap sama dengan hal ihwal kegentingan yang memaksa atau sebaliknya, hal ihwal kegentingan yang memaksa sama dengan keadaan bahaya.⁴⁴

Beberapa hal yang dapat dikemukakan sehubungan dengan Pasal 12 UUD 1945 yang mengatur mengenai kewenangan Presiden untuk menyatakan keadaan bahaya. Kewenangan ini sangat melekat kepada Presiden sebagai kepala negara (*head of state*) dalam setiap keadaan bahaya, jelas lebih menekankan unsur sifat bahaya yang mengancam (*dangerous threat*), Pasal 12 ini mempersyaratkan ditentukannya syarat-syarat objektif untuk pemberlakuan, pengawasan, dan pengakhiran suatu keadaan bahaya itu. Keadaan bahaya yang dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945 pasti menimbulkan kegentingan yang memaksa seperti yang dimaksud dalam Pasal 22 UUD 1945. Sebaliknya, kegentingan yang memaksa yang dimaksud dalam Pasal 22 UUD 1945 pasti disebabkan oleh keadaan-keadaan objektif yang menyebabkan timbulnya kegentingan yang memaksa itu.⁴⁵

⁴³Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta:Rajawali Pers, 2008), hlm. 4

⁴⁴*Ibid.*,

⁴⁵*ibid.*, hlm. 209-210

Perppu sebagai produk hukum darurat sesungguhnya belum tentu mengandung unsur bahaya sebagaimana ditentukan pada Pasal 12 UUD 1945 yang dinyatakan bahwa “Presiden menyatakan keadaan bahaya”. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang. Hal tersebut dikarenakan kelahiran Perppu belum yang didasarkan pada unsur “kegentingan memaksa” dalam sebuah Perppu belum tentu mengandung unsur “keadaan bahaya”, dikarenakan keadaan bahaya yang diatur di dalam Pasal 12 tersebut mengandung unsur objektif sedangkan kegentingan memaksa secara gramatikal mempunyai unsur subjektif.⁴⁶ Segala sesuatu yang membahayakan tentu memiliki sifat yang menimbulkan kegentingan yang memaksa, tetapi segala hal ikhwal kegentingan yang memaksa Presiden untuk mengeluarkan Perppu tidak selalu membahayakan atau bernilai *dangerous threat*.⁴⁷ Sehingga dalam kondisi negara yang normal sekalipun, apabila memang memenuhi syarat, Presiden dapat saja menetapkan suatu Perppu.⁴⁸

Kemudian jika memperhatikan kalimat yang tertera di dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang” maka di dalamnya terdapat subjektifitas dari Presiden dalam menafsirkan dan menentukan tingkatan makna dari “hal ihwal kegentingan yang memaksa” yang menjadi dasar diterbitkannya Perppu. Keadaan-keadaan seperti apa yang bisa disebut sebagai kegentingan yang memaksa Presiden untuk mengeluarkan Perppu ada di tangan Presiden sendiri menurut subjektifitasnya. Subjektifitasnya di dalam mengeluarkan Perppu akan berubah menjadi objektif ketika Perppu tersebut disetujui di dalam persidangan DPR berikutnya yang akan selanjutnya merubahnya menjadi Undang-Undang. Di dalam persidangan DPR akan dinilai

⁴⁶Ibnu Sina Chandranegara, *Pengujian Perppu Terkait Sengketa Kewenangan Konstitusional Antar-Lembaga Negara*, Jurnal Yudisial, Volume V, Nomor 01, April 2012.

⁴⁷Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara*, Op.Cit., hlm. 208

⁴⁸*Ibid.*, hlm.207

apakah hal ihwal kegentingan yang memaksa itu benar terjadi atau akan terjadi yang dimaknai dengan pemberitan persetujuan atau penolakan terhadap Perppu tersebut.

“Genting” diartikan sebagai tegang; berbahaya (Keadaan yang mungkin segera menimbulkan bencana perang dan sebagainya) dan “kegentingan” yaitu keadaan yang genting; krisis; kemelut.⁴⁹ Memperhatikan pengertian tersebut dapat dipahami adanya ketegangan, krisis atau bahaya yang mengintai sehingga harus segera dibentuk Perppu untuk menjamin keselamatan negara.

Menurut UUD Tahun 1945 terdapat penjelasan mengenai Pasal 22 UUD 1945 tersebut. Di dalam penjelasannya dirumuskan bahwa Pasal 22 ini mengenai *noodverordeningsrecht* Presiden. Aturan sebagai ini memang perlu diadakan agar supaya keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan yang genting, yang memaksa pemerintah untuk bertindak lekas dan tepat. Meskipun demikian, pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan DPR. Oleh karena itu, peraturan pemerintah dalam pasal ini, yang kekuatannya sama dengan UU harus disahkan pula oleh DPR pada persidangan yang berikut.⁵⁰

Kekuasaan Presiden yang bersifat atributif untuk membuat Perppu hanya dapat digunakan jika negara sungguh-sungguh berada dalam kegentingan yang memaksa, atau dalam keadaan darurat (tidak kondusif, dan nyata-nyata berada dalam keadaan bahaya). Dengan adanya mekanisme persetujuan DPR, maka dapat dimengerti bahwa ada perimbangan kekuasaan dalam mekanisme *check and balance* antara Presiden dan DPR, yang artinya Presiden berhak dan berwenang

⁴⁹Kamus Besar Bahasa Indonesia Dalam Jaringan, Kbbi.web.id, diakses 1 juli 2015

⁵⁰John Pieris, *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden RI*, (Jakarta; Pelangi Cendekia, 2007), hlm. 119

mengeluarkan Perppu, tetapi DPR juga berhak menolak Perppu tersebut pada persidangan selanjutnya yang diadakan khusus untuk itu.⁵¹

Menurut Bagir Manan, unsur kegentingan yang memaksa harus menunjukkan 2 (dua) ciri umum, yaitu; (i) ada krisis, dan (ii) ada kemendesakan. Menurutnya suatu keadaan krisis apabila terdapat gangguan yang menimbulkan kegentingan dan bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbance*). Kemendesakan, apabila terjadi berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu. Atau telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar yang wajar apabila tidak diatur segera akan menimbulkan gangguan baik bagi masyarakat maupun terhadap jalannya pemerintahan.⁵²

Merujuk kepada ragam penafsiran atau interpretasi terhadap istilah “hal ihwal kegentingan yang memaksa” tersebut akan membawa pembahasan ini kepada penggunaan bahasa dalam perundang-undangan. Penggunaan dan penafsiran bahasa menjadi sangat penting, bahkan sangat menentukan apakah suatu peraturan perundang-undangan akan mencapai maksud dan tujuannya atau tidak.⁵³

Nasihat Montesquieu sebagaimana dikutip oleh C.K. Allen untuk menyusun peraturan perundang-undangan mengenai hal ini barangkali ada

⁵¹*Ibid*

⁵²Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*. (Yogyakarta; PSH-FH UI dan Gama Media, 1999), hlm.158

⁵³A.Hamid S. Attamimi, *Bahasa Indonesia dalam Perundang-Undangan*, makalah dalam kongres bahasa Indonesia VI, diselenggarakan oleh Pusat pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, pada tanggal 28 Oktober – 21 November 1993, di Jakarta, dalam Maria Farida Indrati, 2007, *ilmu perundang-undangan 2: Proses dan Teknik Pembentukannya*, (Yogyakarta; Kanisius). Hlm.202

baiknya diperhatikan, ia mengatakan tentang peraturan perundang-undangan secara singkat sebagai berikut.⁵⁴

- a. Gaya bahasa hendaknya selain ringkas juga sederhana;
- b. Istilah yang dipilih sedapat-dapat bernilai mutlak dan tidak relatif, dengan maksud agar meninggalkan sedikit mungkin timbulnya perbedaan pendapat secara individual;
- c. Hendaknya membatasi diri pada yang riil dan aktual, serta menghindarkan diri dari kiasan dan dugaan;
- d. Hendaknya tidak halus sehingga memerlukan ketajaman pikiran pembacanya, karena rakyat banyak mempunyai tingkat pemahaman yang sedang-sedang saja; hendaknya tidak untuk latihan logika, melainkan untuk pikiran sederhana yang ada pada rata-rata manusia;
- e. Hendaknya tidak merancukan yang pokok dengan pengecualian, pembatasan, atau pengubahan, kecuali apabila dianggap mutlak perlu;
- f. Hendaknya tidak “memancing perdebatan/perbantahan”, adalah berbahaya memberikan alasan-alasan yang terlalu rinci karena hal ini dapat membuka pintu pertentangan;
- g. Di atas segalanya, hendaknya betul-betul dipertimbangkan apakah mengandung manfaat praktis; hendaknya tidak menggoyahkan dasar-dasar nalar dan keadilan serta kewajaran yang alami; karena peraturan yang lemah, tidak diperlukan, dan yang tidak adil akan menyebabkan seluruh sistem peraturan dalam reputasi yang jelek dan karena itu mengguncangkan kewibawaan negara.

Namun demikian, Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan istilah “hal ihwal kegentingan yang memaksa” tersebut merupakan *staatsgrundgezets*, yang artinya Pasal tersebut hanya merupakan garis besar atau pokok kebijaksanaan negara untuk menggariskan tata cara membentuk Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. sehingga dengan demikian, amandemen

⁵⁴*Ibid.*, hlm.203

terhadap isi Pasal tersebut menjadi tidak relevan, jika hanya ingin memberikan interpretasi yang jelas dan lengkap tentang kriteria “kegentingan yang memaksa”.

Apabila melihat contoh di negara-negara lain yang menerapkan proses pembentukan peraturan perundang-undangan sejenis untuk “hal ihwal kegentingan yang memaksa”, maka dapat terlihat bahwa negara-negara tersebut telah menjabarkan dengan jelas dan konkrit apa yang dimaksud dengan istilah tersebut, dimana penjabaran tersebut baik yang tercantum di dalam konstitusi negara mereka maupun yang tertuang ke dalam peraturan perundang-undangan yang terpisah. Di Perancis, Undang-Undang Nomor 55-338 tahun 1955 mengatur tentang keadaan darurat. Pasal 1, menyatakan bahwa keadaan darurat dapat ditetapkan di seluruh atau sebagian daerah metropolitan Perancis, Departemen-departemen di luar negeri, komunitas-komunitas di luar negeri, atau dalam hal bahaya yang memaksa yang disebabkan oleh pelanggaran serius terhadap ketertiban umum atau dalam keadaan tertentu, berdasarkan sifat dan tingkat keparahannya, kondisi publik yang bersifat bencana.⁵⁵

Dari penjelasan tersebut diatas, yang menarik adalah istilah “kondisi publik yang bersifat bencana”, atau dalam bahasa aslinya “*le caractere de calamite publique*”, karena meskipun istilah tersebut sederhana dan bersifat umum, namun dari istilah tersebut dapat dirasakan situasi atau kondisi yang sifatnya tertentu atau situasi luar biasa. Hal ini juga merupakan salah satu yang dapat menjadi masukan bagi Indonesia dalam merumuskan kriteria hal ihwal kegentingan yang memaksa.

⁵⁵Terjemahan bebas dari “*loi in 55-338 du 3 avril 1955 relatif a l’etat d’urgence. Article I L’etat d’urgence peut etre declare sur tout ou partie du territoire metropolitain, des departements d’outre-mer, des collectivites d’outre-mer regies par l’article 74 de la constitution et en nouvelle caledonie, soit en cas de peril imminent resultant d’atteintes graves a l’ordre public, soit en cas d’evenements presentatnt, par leur nature et leur gravite, le caractere de calamite publique.*” Diakses melalui <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000695350> pada tanggal 16 april 2015

Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang di dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dituangkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

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.

Berdasarkan uraian hierarki perundang-undangan diatas tampak bahwa kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang berada disamping, sederajat atau setara dengan Undang-Undang. Berbeda dengan halnya dengan kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan (Tap MPR No. III/MPR/2000) yang sempat berada dibawah Undang-Undang. Dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, dalam penjelasannya tidak menjelaskan apa makna dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan Undang-Undang.

Maria Farida Indrati Soeprpto mengemukakan bahwa :

“Perpu itu sebenarnya merupakan suatu peraturan pemerintah yang bertindak sebagai suatu undang-undang. Atau dengan perkataan lain, perpu adalah peraturan pemerintah yang diberi kewenangan sama dengan undang-undang”.⁵⁶

⁵⁶Widodo Ekatjahjana, *Op., Cit*, hlm, 12

Menurut uraian pernyataan Maria Farida Indrati S, bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut diberikan kewenangan yang sama dengan Undang-Undang. Artinya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang memiliki materi muatan yang sama dengan Undang-Undang.

Dalam keadaan normal (biasa), materi muatan tersebut tidak boleh diatur dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, melainkan dengan Undang-Undang. Menurut Bagir Manan, materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang semestinya hanya mengenai hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintah (administrasi negara), tidak boleh dikeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang bersifat ketatanegaraan dan hal-hal yang berkaitan dengan perlindungan dan jaminan hak-hak dasar rakyat. Misalnya, yang berkaitan dengan lembaga-lembaga negara, kewarganegaraan, teritorial, negara, dan hak dasar rakyat⁵⁷.

Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang jika dilihat dari hierarki perundang-undangan yang tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan setara dengan Undang-Undang melainkan yang membedakan kedudukan antara Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dengan Undang-Undang ialah Proses Pembentukannya. Undang-Undang proses pembentukan melalui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan persetujuan bersama Presiden sedangkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihkwal kegentingan yang memaksa.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang merupakan implementasi dari hak untuk membentuk peraturan darurat (*noodverordeningsrecht*) dari Presiden. Hal ini dimaksudkan sebagai suatu “*exception*”, dengan harapan agar

⁵⁷*Ibid.*, hlm. 125

keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan yang genting, yang memaksa pemerintah untuk bertindak cepat dan tepat⁵⁸.

Proses pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dapat dilakukan menurut dua kemungkinan. Pertama, dalam hal ihwal terjadi kegentingan yang memaksa dan diperlukan adanya suatu peraturan pemerintah pengganti undang-undang, maka menteri atau kepala lembaga pemerintah nondepartemen dapat memberi tahu presiden melalui sekretariat negara. Kemudian, Presiden membuat rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dan setelah diselesaikan penyusunannya oleh biro hukum dan perundang-undangan sekretariat negara, Presiden menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut. Kedua, adalah apabila Presiden sendiri berpendapat bahwa perlu dibentuk suatu peraturan pemerintah pengganti undang-undang, Presiden meminta agar dibentuk suatu rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang kemudian diselesaikan biro hukum dan perundang-undangan sekretariat negara. Setelah selesai, diserahkan kembali kepada presiden untuk ditetapkan dan ditandatangani⁵⁹.

Adapun pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang oleh Presiden yang berkarakter hukum darurat memiliki pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan tersebut adalah sebagai berikut:⁶⁰

- a. Peraturan Pemerintah dikeluarkan “dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa”

Dalam praktik “hal ihwal kegentingan yang memaksa” diartikan luas. Tidak hanya terbatas pada keadaan yang mengandung suatu kegentingan atau ancaman, tetapi termasuk juga kebutuhan yang sangat mendesak.

⁵⁸Widodo Ekatjahjana, *Loc. Cit.*, hlm. 125

⁵⁹*Ibid.*, hlm.126

⁶⁰*Ibid.*, hlm.127

Siapakah yang menentukan bahwa sudah terjadi “kegentingan yang memaksa” atau “kebutuhan yang sangat mendesak” karena kewenangan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ada pada Presiden, maka Presidenlah yang secara hukum menentukan bahwa telah terjadi suatu “kegentingan yang memaksa” atau “kebutuhan yang sangat mendesak” sehingga lahirnya suatu peraturan pemerintah pengganti undang-undang sangat diperlukan.

- b. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang hanya berlaku jangka waktu yang terbatas.

Presiden paling lambat dalam masa sidang Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berikutnya harus mengajukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut ke Dewan Perwakilan Rakyat untuk memperoleh persetujuan. Jika disetujui Dewan Perwakilan Rakyat, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus segera dicabut.

Menurut uraian diatas sudah maka kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) ialah setara atau sederajat dengan Undang-Undang. Yang dimana perbedaan kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dengan Undang-Undang ialah terletak pada proses atau tata cara pembentukannya, bukan pada substansi. Oleh karena Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat pada sidang berikutnya, ini menunjukkan bahwa substansi peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang adalah sama dengan substansi Undang-Undang, serta yang mendorong Pemerintah khususnya dalam hal ini Presiden mengeluarkan suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adanya suatu hal yang genting, dan meminta untuk keadaan genting tersebut segera diselesaikan.

3.2 Urgensi dan Eksistensi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia

John Locke berpendapat undang-undang yang dibuat oleh kekuasaan legislatif merupakan undang-undang yang dapat memberikan kebaikan bagi masyarakat luas (*make them for the public good*) atau memuat unsur-unsur kepentingan umum.⁶¹ VCRAC Crable berpendapat aspek terpenting dari undang-undang bukan hanya terkait aspek pengaturannya tetapi juga proses pembuatan/pembentukannya (*the important part of legislation is not only the regulatory aspect but the law-making process itself*).⁶² Proses pembuatan/pembentukan undang-undang perlu berpedoman pada prinsip-prinsip atau asas-asas pembentukan undang-undang yang baik dikarenakan dua alasan, yaitu pertama, adanya tuntutan masyarakat yang ditunjukkan kepada pembentuk undang-undang terhadap undang-undang yang dihasilkan yaitu mampu dilaksanakan; dapat ditegakkan; sesuai dengan prinsip-prinsip jaminan hukum dan persamaan hak-hak sasaran yang diatur; dan mampu menyerap aspirasi masyarakat;⁶³ dan kedua, mengingat fungsinya dalam meningkatkan kualitas undang-undang sehingga undang-undang yang dihasilkan memiliki efektivitas dari segi pencapaian tujuan (*doeltreffendheid*), pelaksanaan (*uitvoerbaarheid*) dan penegakan hukumnya (*handhaafbaarheid*). Berdasarkan pendapat di atas bahwa suatu peraturan perundang-undangan dapat dikatakan bisa memberikan dampak baik atau tidaknya dapat dilihat dari proses pembuatan/pembentukannya serta materi-materi muatan dalam peraturan perundang-undangan tersebut dapat menjawab dari kebutuhan masyarakat itu sendiri.

⁶¹John Locke, *Two Treaties of Civil Government*, dalam MDA Freeman, *introduction to jurisprudence*, (London:Sweet&Maxwell Ltd, 2001), hlm.150

⁶²V.C.R.A.C Crable, *Legislatif Drafting*, (London: Cavendish Publishing Limited, 1994) hlm.4

⁶³Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: FH UI Press, 2009), hlm.2

Pada pembahasan tentang urgensi dan eksistensi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia yang dimana ada beberapa aspek yang perlu dipahami terlebih dahulu diantaranya fungsi dan materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Bahwasannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang secara hierarki berada sederajat atau setara dengan Undang-Undang sebagaimana tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diantaranya:

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.

Berdasarkan tata urutan perundang-undangan di Indonesia yang tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) UU. No 12 Tahun 2011 urutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dengan Undang-Undang berada sejajar. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang merupakan peraturan yang dibentuk dalam keadaan “kegentingan yang memaksa”, oleh karena itu, proses pembentukannya agak berbeda dengan pembentukan suatu Undang-Undang.⁶⁴

Soehino mengatakan bahwa peraturan pemerintah pengganti Undang-undang ini ditetapkan untuk mengatur yang seharusnya diatur dengan Undang-Undang, tetapi oleh karena keadaan mendesak sehingga tidak mungkin ditangguhkan sampai adanya sidang Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk membicarakan Rancangan Undang-Undang yang mengatur materi tersebut, maka

⁶⁴Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta:Kanisius, 1998), hlm.150

untuk mengatasi keadaan itu agar keselamatan negara dapat dijamin oleh Pemerintah, terpaksa Pemerintah bertindak lekas dan tepat, yaitu menetapkan peraturan perundang-undangan yang mempunyai kekuasaan dan derajat Undang-undang tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat terlebih dahulu. Maka, tepatlah apabila peraturan perundang-undangan ini disebut Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang, yang memang dimaksudkan sebagai gantinya Undang-Undang.⁶⁵

Oleh karena alasan-alasan tersebut, maka runtutan proses perundang – undangan untuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang berjalan lebih singkat, mengingat pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentunya dilakukan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Oleh karena itu, beberapa mata rantai prosesnya dipersingkat, misalnya Panitia antar-Departemen menjadi tidak selalu perlu dan permintaan tanggapan dan pertimbangan para menteri/kepala lembaga Pemerintah Non-Departemen yang bersangkutan perlu lebih dipercepat.⁶⁶

Berdasarkan uraian diatas, apabila suatu saat terjadi “hal ihwal kegentingan yang memaksa” dan diperlukan adanya suatu peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan undang-undang, maka Menteri atau Kepala Lembaga Pemerintah Non-Departemen dapat memberi tahu Presiden melalui Sekretariat Negara. Kemudian, Presiden akan membuat suatu Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, dan setelah diselesaikan penyusunannya oleh Sekretariat Negara, dalam hal ini oleh Biro Hukum dan Perundang-undangan, maka Presiden kemudian menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut.⁶⁷ Kemungkinan yang kedua adalah apabila

⁶⁵*Ibid.*, hlm 151

⁶⁶A. Hamid S. Attamimi, *Mekanisme Proses Perundang-undangan, makalah pada Penyusunan Program legislatif*, (Jakarta: BPHN, 1979)

⁶⁷Maria Farida., *Op., Cit.*, hlm. 151

Presiden sendiri berpendapat bahwa perlu dibentuk suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, maka Presiden akan meminta dibentuk suatu konsep Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang kemudian akan diselesaikan oleh Sekretariat Negara, yaitu oleh Biro Hukum dan Perundang-undangan.⁶⁸ Setelah selesai, diserahkan kembali kepada Presiden untuk ditetapkan dan ditandatangani.

Dengan demikian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang secara hierarki, fungsi dan materi muatan yang sama dengan Undang-Undang maka pembentukannya tidak lepas dari pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dan dapat langsung berlaku mengikat umum setelah diundangkan. Maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat untuk dimintakan persetujuannya.

Hal ini tercantum sesuai dalam Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diantaranya sebagai berikut;

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

Dalam praktiknya peraturan pemerintah pengganti undang-undang masih belum berjalan maksimal. Dikarenakan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang dan Presiden selaku yang berwenang menetapkan suatu Peraturan tersebut masih belum secara tegas untuk kapan waktu yang tepat mengeluarkan suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut.

⁶⁸*Loc., Cit*, hlm.151

Penafsiran mengenai keadaan darurat saat ini tidak hanya melalui seorang Presiden saja, akan tetapi didalam putusan Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 138/PUU-VII/2009 memberikan pertimbangan bahwa negara memerlukan sebuah perpu apabila:

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.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan pertimbangan terhadap kapan negara memerlukan sebuah perppu memiliki suatu kelemahan yang dimana dalam putusan tersebut tidak tercantum batasan-batasan atau jangka waktu kapan dikeluarkannya Perppu. Menimbang pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan “Dalam hal Ihkwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan suatu Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang”. UUD 1945 memberikan hak kepada Presiden untuk menetapkan Perppu dan tidak memberikan hak kepada DPR untuk membuat perppu. Apabila pembuatan peraturan diberikan kepada DPR maka proses diperlukan waktu yang lama karena DPR sebagai lembaga perwakilan, pengambilan keputusannya ditangan anggota, yang artinya untuk memutuskan suatu hal harus melalui rapat-rapat DPR sehingga kalau harus menunggu keputusan DPR kebutuhan hukum secara cepat bisa tidak dapat terpenuhi.

Perppu melahirkan norma hukum dan sebagai norma hukum baru akan dapat menimbulkan;⁶⁹

⁶⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009

- (a) Status hukum baru;
- (b) Hubungan hukum baru; dan
- (c) Akibat hukum baru.

Norma hukum tersebut lahir sejak perppu disahkan dan nasib dari norma hukum tersebut tergantung kepada persetujuan DPR untuk menerima atau menolak norma perppu, namun demikian sebelumnya adanya pendapat DPR untuk menolak atau menyetujui perppu, norma hukum tersebut sah dan berlaku seperti undang-undang.

Hal demikian dapat membuat persoalan mengenai hal kegentingan tersebut. Adapun pendapat ahli, Jimly Asshidiqie yang mengemukakan bahwa untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang setidaknya terdapat 3 (tiga) unsur penting yang dapat menimbulkan suatu “kegentingan yang memaksa”, yakni;⁷⁰

- a. Unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*);
- b. Unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*);
- c. Unsur keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia.

Dari ketiga unsur diatas, unsur ancaman yang membahayakan lebih berorientasi pada Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945, khususnya mengenai “keadaan bahaya”, meskipun ada pula Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang dilatarbelakangi oleh unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*), contohnya yakni Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan tindak pidana terorisme didasarkan pertimbangan bahwa terjadinya terorisme di berbagai tempat yang telah menimbulkan kerugian baik materil maupun immaterill serta menimbulkan ketidaknyamanan bagi masyarakat, sehingga mendesak untuk dikeluarkan

⁷⁰Jimly Asshidiqie, *Op., Cit.*, hlm. 207

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang guna segera dapat diciptakan suasana yang kondusif bagi pemeliharaan ketertiban dan keamanan tanpa meninggalkan prinsip-prinsip hukum.

Contoh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang dilatarbelakangi oleh unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*) adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 Tentang keimigrasian, dimana kebijakan Pemerintah Arab Saudi yang menetapkan bahwa mulai tahun 1430 Hijriyah jemaah haji dari seluruh negara (termasuk Indonesia) harus menggunakan paspor biasa (*ordinary passport*) yang berlaku secara Internasional dijadikan sebagai ukuran “kegentingan yang memaksa”, sehingga Pemerintah Indonesia perlu melakukan upaya yang bersifat segera untuk menjamin tersedianya paspor dimaksud agar penyelenggaraan ibadah haji tetap dapat dilaksanakan.

Adapun contoh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang dilatarbelakangi oleh unsur keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang mengatur bahwa Anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang diangkat berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum dan yang telah disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tetap melaksanakan tugasnya sampai dengan terbentuknya penyelenggaraan pemilihan umum yang baru.⁷¹

⁷¹*Ibid.*, hlm. 208

Berdasarkan contoh-contoh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diatas, bahwa sangat sulit untuk memberikan tolok ukur yang pasti mengenai “kegentingan yang memaksa” sebagai dasar penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang karena hal itu merupakan hak subjektif Presiden yang memang diamanatkan secara tegas dalam Pasal 22 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, meskipun nantinya diperlukan penilaian objektif yang dilakukan bersama-sama oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Pemerintah.

Dalam praktiknya memang Urgensi dan Eksistensi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang masih belum menjawab dari sitem perundang-undangan di Indonesia, dikarenakan di dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan belum diatur jelas bagaimana Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang berjalan sesuai dengan kebutuhan masyarakat itu sendiri. UU. No.12 Tahun 2011 hanya menjelaskan mengenai Hierarki, fungsi serta materi muatan dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Padahal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah suatu Peraturan Perundang-Undangan yang dikeluarkan dalam hal ihkwal kegentingan. Bisa dikatakan peraturan ini adalah peraturan yang dibuat dalam keadaan genting atau darurat dan keberadaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sederajat dengan Undang-Undang.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.⁷² Asas materi muatan yang tepat jika mengikuti pembagian asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut menurut A. Hamid S. Attamimi maka dapat digolongkan sebagai bagian asas formal.⁷³

⁷²Penjelasan Pasal 5 Huruf c UU P3

⁷³A. Hamid S, Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Disertasi*, (Jakarta;Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990), Hlm. 330

Asas materi muatan yang tepat menjadi penting dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini dikarenakan, *pertama*, sebagai konsekuensi adanya tata urutan (hierarki) peraturan perundang-undangan, sehingga setiap jenis peraturan perundang-undangan hanya dapat memuat materi sesuai dengan tingkatan jenis peraturan perundang-undangan,⁷⁴*kedua*, dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik harus diperhatikan mengenai materi muatan yang akan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan tersebut, setiap jenis peraturan perundang-undangan mempunyai materi muatan tersendiri yang biasanya didasarkan pada peraturan perundang-undangan di atasnya, *ketiga*, materi muatan terkait dengan cara merumuskan norma, perumusan norma peraturan harus ditujukan langsung kepada pengaturan lingkup bidang tugas masing-masing yang berasal dari delegasian peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau sederajat.⁷⁵

Sebagai salah satu asas yang penting, namun penerapan asas materi muatan yang tepat dalam praktek pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya undang-undang di Indonesia, belum sepenuhnya ditaati. Menurut Maria Farida Indrati S, belakangan ini terlihat ada usaha, bahkan pemaksaan untuk membentuk sebuah undang-undang oleh lembaga pembentuknya yaitu DPR dan Presiden.

Berdasarkan uraian Maria Farida, dalam penerapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang juga dialami dalam sistem peraturan perundang-undangan dikarenakan bahwa panafsiran kegentingan yang memaksa merupakan subjektifitas seorang Presiden, yang dikhawatirkan ialah dimana suatu keadaan tidak genting dan dapat diatasi oleh suatu peraturan perundang-undangan yang

⁷⁴Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia, Perspektif Konstitusional*, (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 291

⁷⁵Suhariyono AR, "Peningkatan Kualitas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangian di Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia*, vol.4 No.2-juni 2007, hlm.41

dibawah dijadikan suatu keadaan yang genting dan diatur oleh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan, pembentuk terlebih dahulu harus mengetahui mengenai jenis peraturan perundang-undangan. Jenis peraturan perundang-undangan adalah menunjuk kepada berbagai macam peraturan perundang-undangan dan hierarki atau urutan peraturan perundang-undangan tersebut.⁷⁶ Pentingnya pembentuk peraturan perundang-undangan untuk mengetahui jenis peraturan perundang-undangan karena hal-hal sebagai berikut:

1. Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan hukum yang jelas;
2. Tidak semua peraturan perundang-undangan dapat dijadikan landasan hukum, tetapi hanya yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya;
3. Adanya prinsip; a. Hanya peraturan yang berlaku boleh dijadikan dasar hukum; b. Peraturan yang akan dicabut tidak boleh dijadikan dasar hukum.
4. Berkaitan dengan perbedaan materi muatan yang harus diatur dalam tiap jenis peraturan.⁷⁷

Dalam hal ini jika dikaitkan dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang landasan hukumnya ialah Keadaan genting dan darurat yang dimana ditetapkan oleh Presiden selaku yang diberikan kewenangan oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdapat dalam Pasal 12 yang menyatakan Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya diatur ditetapkan dengan Undang-Undang. Kemudian yang menjadikan dasar dikeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ialah dimana suatu undang-undang yang ada tidak mampu menyelesaikan suatu permasalahan

⁷⁶Sri Hariningsih, *jenis dan fungsi serta materi muatan peraturan perundang-undangan*, Jakarta, 25 januari 2010, hlm.1

⁷⁷*Ibid.*, hlm. 4

yang terjadi di masyarakat sehingga diperlukannya suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Menurut Soehino, setiap jenis atau bentuk peraturan perundang-undangan itu pasti mengatur suatu materi atau hal keadaan/konkret. Materi apa dan mana yang diatur oleh suatu peraturan itu telah ada ketentuannya.⁷⁸ Suatu materi yang menurut ketentuannya harus diatur dengan Undang-Undang itu tidak dapat dan tidak dibenarkan diatur dengan jenis atau bentuk peraturan lain, misalnya dengan Peraturan Pemerintah atau Keputusan Presiden, begitu juga sebaliknya.⁷⁹

Dalam pembentukannya, Presiden lah yang diberikan kewenangan untuk menentukan suatu keadaan bahaya atau keadaan darurat melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Artinya penafsiran presiden yang menentukan lahir atau tidaknya suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Jika Presiden menganggap bahwa tidak adanya keadaan darurat atau keadaan genting maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang pun tidak akan dikeluarkan. Hal ini lembaga Legislatif selaku yang memiliki kewenangan membuat Peraturan diikuti sertakan dalam pembahasan atau sidang berikutnya. Yang dimana Dewan Perwakilan Rakyat menentukan apakah menerima atau menolak Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut. Jika diterima maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang akan dijadikan atau disahkan menjadi suatu Undang-Undang jika ditolak maka Presiden berhak membuat Rancangan Undang-Undang guna untuk mencabut Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut.

Jika melihat dari uraian diatas, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebenarnya jika diamati bahwa Kekuatan Hukumnya dapat dipertaruhkan

⁷⁸Soehino, *Hukum Tata Negara, Teknik Perundang-Undangan (setelah dilakukan perubahan pertama dan perubahan kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)*, ed. Pertama, (Yogyakarta:BPFE UGM, 2006), hlm.10

⁷⁹*Ibid*

jika pada saat Presiden menyerahkan Rancangan Undang-Undang mengenai penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang ke Dewan Perwakilan Rakyat kemudian Dewan Perwakilan Rakyat menolak maka Peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut tidak berlaku. Maka dalam hal peraturan pemerintah pengganti undang-undang ditolak Dewan Perwakilan Rakyat maka Presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut yang dapat mengatur pula segala akibat dari penolakan tersebut.

Dalam hal Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, melalui pendekatan pada kewenangan yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat. Untuk menjamin Pelaksanaan tugas-tugasnya, Dewan Perwakilan Rakyat diberi berbagai hak dan kewajiban oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yaitu:⁸⁰

1. Hak Petisi (untuk mengajukan pertanyaan bagi setiap anggota);
2. Hak budget (untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara/daerah);
3. Hak interpretasi (untuk meminta keterangan terutama pada eksekutif);
4. Hak amandemen (untuk mengadakan perubahan peraturan);
5. Hak angket (untuk mengadakan penyelidikan karena diduga terlibat kasus);
6. Hak inisiatif (untuk mengajukan rancangan undang-undang);
7. Hak prakarsa;
8. Hak untuk mengajukan pernyataan pendapat

Adapun kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat adalah sebagai berikut ;

1. Mempertahankan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Menyusun anggaran pendapatan dan belanja negara/daerah;

⁸⁰Inu Kencana Syafie, *Proses Legislatif*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2014), hlm.55

3. Memperhatikan aspirasi masyarakat.

Artinya jika dikaitkan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Penulis mengarahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat ikut serta menafsirkan Keadaan genting serta mendorong Presiden untuk segera mengeluarkan suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang akan tetapi bukan sekaligus menetapkan keadaan genting karena yang memiliki wewenang untuk menetapkan suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ialah seorang Presiden. Berdasarkan uraian diatas maka Urgensi nya dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia ialah untuk menjawab suatu keadaan kegentingan.

BAB IV

PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Berdasarkan uraian dalam Bab 3 Pembahasan terhadap rumusan masalah, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

2. Pemerintah dalam hal ini Presiden yang diberikan kewenangan untuk menetapkan suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam pasal 22 ayat (1) UUD Tahun 1945, yang dapat mendorong dikeluarkan Perppu jika dalam hal “Genting” yang diartikan sebagai tegang; berbahaya (Keadaan yang mungkin segera menimbulkan bencana perang dan sebagainya) dan kegentingan yaitu keadaan yang genting; krisis; kemelut. Memperhatikan pengertian tersebut dapat dipahami adanya ketegangan, krisis atau bahaya yang mengintai sehingga harus segera dibentuk Perppu untuk menjamin keselamatan negara.
3. Urgensi dan Eksistensi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam sistem Ketatanegaraan ialah merupakan suatu jenis peraturan perundang-undangan yang harus ada dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Karena perppu melahirkan norma hukum dan sebagai norma hukum baru akan dapat menimbulkan; status hukum baru, hubungan hukum baru, dan akibat hukum. Norma hukum tersebut lahir sejak perppu disahkan dan nasib dari norma hukum tersebut tergantung kepada persetujuan DPR untuk menerima atau menolak perppu, namun demikian sebelumnya adanya pendapat DPR untuk menolak atau menyetujui perppu, norma hukum tersebut sah dan berlaku seperti undang-undang.

4.2. Saran

1. Seharusnya Pemerintah dalam hal ini Presiden yang memiliki kewenangan yang terdapat dalam pasal 22 ayat (1) UUD Tahun 1945 untuk menetapkan suatu keadaan kegentingan yang memaksa dan berhak menetapkan suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, dalam menafsirkan keadaan genting tidak hanya subjektifitas Presiden saja melainkan menjadikan Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 sebagai parameter untuk mendorong dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
2. Seharusnya dibentuk suatu aturan yang memberikan kewenangan kepada Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk berperan aktif memberikan bantuan penafsiran kepada Presiden mengenai keadaan genting tersebut tanpa merubah kewenangan Presiden sebagai yang menetapkan keadaan genting tersebut dan mengeluarkan suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Karena dalam Prosesnya Perppu nantinya diajukan ke DPR dalam persidangan berikutnya yang bertujuan untuk memperjelas apakah suatu perppu disahkan menjadi Undang-Undang atau di tolak suatu perppu tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

A.Hamid S. Attamimi, *Bahasa Indonesia dalam Perundang-Undangan*, makalah dalam kongres bahasa Indonesia VI, diselenggarakan oleh Pusat pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, pada tanggal 28 Oktober – 21 November 1993, di Jakarta, dalam Maria Farida Indrati, 2007, ilmu perundang-undangan 2: Proses dan Teknik Pembentukannya, (Yogyakarta; Kanisius). Hlm.202

A Hamid S Attamimi, *Mekanisme Proses Perundang-undangan, makalah pada Penyusunan Program legislatif*, Jakarta:BPHN,1979

Amiroedin Syarif, *Perundang-undangan; Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, Jakarta, Bina Aksara, 1987

Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Armico, 1987

Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta; PSH-FH UI dan Gama Media, 1999

Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta, Kontitusi Press, 2014

Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia, Perspektif Konstitusional*, Yogyakarta: Total Media, 2009

Halim Hamzah, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah (Suatu kajian teoritis & Praktis (Disertasi Manual Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris)*, Kencana Preneda Media Group, 2009

Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York, Russell & Russell

- H. Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Bandung, Mandar Maju, 1998
- Ibnu Sina Chandranegara, *Pengujian Perppu Terkait Sengketa Kewenangan Konstitusional Antar-Lembaga Negara*, Jurnal Yudisial, Volume V, Nomor 01, April 2012.
- Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008
- John Pieris, *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden RI*, Jakarta; Pelangi Cendekia, 2007
- Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif.*, Cetakan Keenam, Malang: Bayumedia Publishing, 2012
- John Locke, *Two Treaties of Civil Government*, dalam MDA Freeman, *introduction to jurisprudence*, London: Sweet & Maxwell Ltd, 2001
- Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta, Kanisius, 2007
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar Pembentukan*, Yogyakarta: Kanisius, 1998
- Marzuki Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2005
- , 2013. *Penelitian Hukum.*, Cetakan kedelapan, Jakarta, Prenada Media
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, 2008
- Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Yogyakarta: FH UI Press, 2009
- Inu Kencana, *Proses Legislatif*, Bandung: PT Refika Aditama, 2014

Soehino, *Hukum Tata Negara, Teknik Perundang-Undangan (setelah dilakukan perubahan pertama dan perubahan kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)*, ed. Pertama, Yogyakarta:BPFE UGM, 2006

Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, Bandung, Mandar Maju, 1989

Suhariyono AR, “Peningkatan Kualitas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, vol.4 No.2-juni 2007

Sri Hariningsih, *jenis dan fungsi serta materi muatan peraturan perundang-undangan*, Jakarta, 25 januari 2010

V.C.R.A.C Crable, *Legislatif Drafting*, London: Cavendish Publishing Limited, 1994

Widodo Ekatjahjana, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Teknik Penyusunannya*, Bandung:Citra Aditya Bakti,2008

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 138/PUU-VII/2009

INTERNET

Diakses

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000069535>

0 pada tanggal 16 april 2015

Kamus Besar Bhasa Indonesia Dalam Jaringan, Kbbi.web.id, diakses 1 juli 2011

