

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara hukum (*rechstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.¹ Indonesia merupakan salah satu negara hukum yang memiliki konsep sebagai negara berdasarkan konstitusional, menganut asas demokrasi, mengakui dan melindungi hak asasi manusia serta peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa “Negara Indonesia merupakan Negara Hukum”. Hal ini berartisegala tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara didasarkan atas hukum yang berlaku.

Penegasan dari Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 yang berbunyi bahwa “Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*)” sehingga dalam penyelenggaraan pemerintahan harus didasari atas hukum agar setiap kebijakan ataupun keputusan yang diambil dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.²

Oleh karena itu, Indonesia sebagai Negara Hukum memiliki peraturan perundang-undangan yang berfungsi sebagai upaya dan pedoman dalam penegakan hukum. Dasar hukum tertinggi di Indonesia adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau yang

¹Lihat, Moh. Kusnardi dan Harmmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta, 2008, hal. 142

² Fahmiyeni Adriati, Negara Hukum Indonesia, *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 2, Nomor 1, 2017, hal. 1

selanjutnya ditulis dengan UUD 1945. UUD 1945 merupakan hukum dasar yang tertulis, kedudukan dan fungsi dasar dari UUD 1945 merupakan pengikat bagi pemerintah, lembaga negara, lembaga masyarakat, warga negara, serta sebagai hukum dasar yang memuat norma-norma yang harus ditaati dan dilaksanakan.

Hal ini berarti pelaksanaan peraturan perundang-undangan lainnya, harus berpedoman pada UUD 1945, termasuk dalam proses pembuatan atau pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Pembuatan peraturan perundang-undangan menjadi sangat penting dan hanya dibebankan kepada para pemegang otoritas di Negara ini. Proses pembentukan Undang-Undang sudah diatur dalam Pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa kewenangan penuh untuk membentuk Undang-Undang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat atau yang selanjutnya disingkat dengan DPR.

Peraturan perundang-undangan merupakan keputusan tertulis yang memiliki bentuk atau format tertentu.³ Tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia meliputi:

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)
4. Peraturan Pemerintah
5. Keputusan Presiden

³ Syihabudin, Kajian Terhadap Jenis dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Indonesia, *Jurnal Hukum*, Volume 23, Nomor 10, 2003, hal. 51

6. Peraturan Pelaksana, seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan Lain-Lain.⁴

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau yang selanjutnya ditulis dengan singkatan Perppu merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam sistem norma hukum negara Republik Indonesia. Perpu dikonsepsikan sebagai suatu peraturan yang dari segi isinya seharusnya ditetapkan dalam bentuk undang-undang, tetapi karena keadaan kegentingan memaksa ditetapkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah.⁵

Pada hakekatnya, substansi dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau yang selanjutnya ditulis dengan singkatan Perppu seharusnya berlandaskan Pancasila sebagai norma dasar yang berlaku di Indonesia, dan tidak bertentangan dengan Konstitusi yang berlaku di Indonesia, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Amandemen ke-4. Eksistensi Perppu dapat dijadikan sumber hukum untuk Peraturan Perundang-Undangan yang berada dibawah Perppu, dan Perppu seharusnya bersumberkan dari Peraturan Perundang-Undangan yang berada lebih tinggi tingkatannya.

Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”.Hal ini menunjukkan bahwa sejatinya Perppu merupakan suatu peraturan pemerintah, namun berfungsi sebagai Undang-Undang.

⁴ Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hal. 11

⁵Laurensius, *Ilmu Perundang-Undangan Yang baik Untuk Negara Indonesia*, Deepublish, Yogyakarta, 2016, hal. 1

Hal ini berarti, Perppu merupakan salah satu instrumen hukum yang dapat ditetapkan oleh Presiden tanpa memerlukan keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang selanjutnya disingkat dengan DPR.⁶ Pembentukan Perppu yang dibentuk oleh Pemerintah bukan berarti mengecualikan peranan DPR, sebagaimana dapat dilihat pada Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 Amandemen ke-4 yang mengatakan “Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan berikut“ dan “Jika tidak mendapatkan persetujuan maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut“. Peranan DPR dapat mencirikan bentuk prinsip *checks and balances* yang dianut pada sistem ketatanegaraan Indonesia.

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

- a. Perppu dibuat oleh Presiden saja, tanpa adanya keterlibatan DPR.
- b. Perppu harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut.
- c. DPR dapat menerima atau menolak Perppu dengan tidak mengadakan perubahan.
- d. Jika ditolak DPR, Perppu tersebut harus dicabut.⁷

Penerbitan Perppu harus dilakukan oleh Presiden karena kondisi berikut ini:

- a. Ada suatu kondisi yang berbahaya yang nyata dan menimbulkan kegentingan yang luar biasa bagi negara. Kegentingan yang luar

⁶Lihat, *Ibid*, hal. 2.

⁷ Farhan Permaqi, Hukum Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Asas Hal Ikhwal Kegentingan Yang Memaksa (Kajian Yuridis Normatif Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan), *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 14, Nomor 04, 2017, hal. 411

- biasa bagi negara haruslah diartikan sebagai ancaman terhadap keselamatan dan eksistensi negara.
- b. Berdasarkan keadaan di atas diperlukan suatu tindakan yang lekas dan tepat bagi pemerintah demi mempertahankan atau menjaga keselamatan dan eksistensi negara dari ancaman.
 - c. Dikarenakan DPR tidak dalam masa persidangan dan dengan pertimbangan diperlukan waktu yang cukup lama untuk menerbitkan Peraturan Perundang-Undangan bila mekanisme normal melalui DPR, maka Pemerintah diberi kewenangan untuk menerbitkan Peraturan Perundang-Undangan yang dibutuhkan saat ini tanpa perlu melibatkan DPR.⁸

Selain itu “Kegentingan yang memaksa” sebagai dasar pembentukan suatu Perppu tidaklah sama pengertiannya dengan “keadaan bahaya” yang dimaksud dalam Pasal 12 UUD 1945, meskipun keduanya merupakan penjabaran yang lebih konkret dari kondisi darurat pada suatu sistem ketatanegaraan tertentu. Penentuan syarat-syarat dan akibat “keadaan bahaya” dalam Pasal 12 UUD 1945 jelas memerlukan keterlibatan DPR untuk ditetapkan dengan Undang-Undang, sedangkan “kegentingan yang memaksa” dalam Pasal 22 UUD 1945 sangat tergantung subyektivitas Presiden, meskipun nantinya tergantung pula pada persetujuan obyektif para wakil rakyat di DPR.⁹

Namun berbeda dengan Undang-Undang, masa berlaku Perppu hanya sampai dengan persidangan DPR yang terdekat dengan tanggal penetapan Perppu tersebut. Selanjutnya, dibutuhkan kepastian dari DPR apakah menyetujui atau tidak menyetujui Perppu tersebut. Bentuk pengajuan

⁸ Fahmi Yoesmar A.R., Tafsiran Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pasal 22 Ayat 1 Amandemen UUD 1945 Mengenai Penetapan Peraturan Pemerintah Sebagai Pengganti Undang-Undang (PERPPU), *Jurnal Sumber Cahaya*, Volume XVIII Nomor 48, 2012, hal. 3144.

⁹ Lihat, Almanar, Husni Jalil, dan M. Nur Rasyid, Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia, *Jurnal Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Syiah Kuala* Volume. 3, Nomor. 2. Edisi Mei 2015, hal. 2.

Perppu ke DPR dilakukan dengan pengajuan rancangan Undang-Undang tentang penetapan Perppu tersebut sehingga menjadi Undang-Undang. Jika DPR menyetujui Perppu tersebut maka rancangan Undang-Undang tentang penetapan Perppu menjadi Undang-Undang dapat disahkan menjadi Undang-Undang, namun jika DPR menolak maka Perppu tersebut tidak berlaku dan Presiden dapat mengajukan rancangan Undang-Undang mengenai pencabutan Perppu yang mengatur segala akibat dari penolakan tersebut.

Pencabutan Perppu juga sudah ditentukan dalam Pasal 22 Ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Jika suatu peraturan pemerintah pengganti undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat maka peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut dicabut”.

Pencabutan Perppu tersebut dapat dilakukan setelah adanya pengujian materiil dan formil oleh Mahkamah Konstitusi. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang bahwa Pengujian formil adalah pengujian terhadap proses pembentukan undang-undang atau Perppu yang tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang atau Perppu”.

Selanjutnya Pasal 2 Ayat 4 Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang menegaskan bahwa “Pengujian materiil berkenaan dengan

materi muatan dalam ayat, pasal dan/atau bagian dari undang-undang atau Perppu yang dianggap bertendangan dengan UUD 1945”.

Kewenangan DPR untuk terlibat dalam memberikan persetujuan terhadap Perppu untuk menjadi Undang-Undang sebagaimana diajukan oleh Presiden sudah diatur dalam Pasal 71 huruf a dan b Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3) bahwa DPR memiliki kewenangan sebagai berikut:

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

Sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-Undangan, maka seharusnya Perppu bersumber pada Pancasila dan UUD 1945 sebagai sumber dari segala sumber hukum dan hukum dasar di dalam Peraturan Perundang-Undangan serta dapat menjadi sumber hukum Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah. Pada konsepnya dapat dikatakan Perppu merupakan suatu peraturan yang dari segi isinya dapat ditetapkan dalam bentuk Undang-Undang, namun karena keadaan kegentingan memaksa maka ditetapkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah maka kedudukan Perppu yang paling rasional dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan yaitu setara dengan Undang-Undang.

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional.

Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁰

Guna menyusun suatu Peraturan Perundang-Undangan, maka landasan konstitusional mempunyai peran sangat penting dan strategis karena konstitusi merupakan hukum dasar di suatu bangsa. Kedudukan konstitusi sebagai hukum dasar suatu bangsa atau negara maka secara hierarki semua Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh negara haruslah dari dan tidak boleh bertentangan dengan konstitusi. Meskipun memiliki sifat hierarkis, bukan berarti dalam hal perumusan dan penetapan suatu Peraturan Perundang-Undangan harus bersumber atau merupakan rincian teknis dari Peraturan Perundang-Undangan yang terletak di atasnya.

Meskipun, dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terdapat UUD 1945 sebagai jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan, namun tata cara pembentukan dan perubahan UUD 1945 tidak di atur dalam Undang-

¹⁰ Laurensius *Op.cit*, hal. 231.

Undang Nomor 12 Tahun 1945 tersebut. Hal ini dikarenakan kedudukan UUD 1945 sebagai hukum dasar Perundang-Undangan.

Walaupun tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, namun Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tetap memuat penempatan UUD 1945 di dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Penempatan UUD 1945 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia tidak merupakan dasar pemberlakuannya. Berbeda dengan Peraturan Perundang-Undangan lain yang dasar pemberlakuannya sejak tanggal diundangkan dengan penempatan lembaran negara dan tambahan lembaran negara, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-Undangan yang bersangkutan.¹¹

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan hanya mengatur cakupan tahapan pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan, tidak mengatur materi pemantauan dan peninjauan dengan uraian sebagai berikut:

- a. Tahapan pembentukan Peraturan Perundang-Undangan secara umum diatur dalam Pasal 16 sampai dengan Pasal 87, UU No. 12 Tahun 2011.
- b. Sedangkan khusus pembentukan Undang-Undang dimulai dari Pasal 16, kemudian Pasal 43 sampai dengan Pasal 51 yang mengatur tentang penyusunan Undang-Undang.
- c. Pasal 65 sampai dengan Pasal 74 mengatur tentang pembahasan serta pengesahan Undang-Undang
- d. Pasal 81 sampai dengan Pasal 85 mengatur tentang pengundangan.¹²

Berdasarkan hal tersebut, maka pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 didasari oleh pertimbangan yaitu:

¹¹ Ahmad Redi, *Op.cit*, hal. 16.

¹² Muhammad Faqih, Proses Pembentukan Undang-Undang Dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Analisis Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan), *Mimbar Yustitia*, Volume. 3 Nomor.2 Desember 2019, hal. 5.

- a. Bahwa untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Bahwa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas Peraturan Perundang-Undangan yang baik, perlu dibuat Peraturan mengenai pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Perundang-Undangan.
- c. Bahwa dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik sehingga perlu diganti.¹³

Pada dasarnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengalami perubahan fundamental mengenai jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan, pengaturan perencanaan Peraturan Perundang-Undangan, dan simplifikasi sistematika penyusunan Peraturan Perundang-Undangan.¹⁴ Artinya setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Saat ini Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah mengalami perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hal yang baru dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019

¹³ Ahmad Redi, *Op.cit*, hal. 13.

¹⁴ Lihat, *Ibid*,

tersebut adalah pengaturan mekanisme pembahasan rancangan Undang-Undang yang sudah dibahas oleh DPR bersama Presiden dalam satu periode untuk dibahas kembali guna memastikan keberlanjutan dalam pembentukan Undang-Undang dan pengaturan mengenai pemantauan dan peninjauan terhadap peraturan perundang-undangan sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pada perkembangannya, kewenangan MK dalam melakukan uji peraturan perundangan telah diperluas, tidak saja sebatas menguji Undang-Undang Dasar terhadap UUD, tapi juga menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) terhadap Undang-Undang Dasar. Hal ini sebagaimana Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 yang dalam konklusi hukumnya menegaskan kewenangan baru ini. Dengan demikian, selain berwenang menguji Undang-Undang sebagai produk hukum bentukan DPR dan Presiden, MK juga memiliki kewenangan untuk menguji Perpu sebagai produk hukum buatan Presiden, produk hukum mana yang dari bentuknya adalah Peraturan Pemerintah, namun dari muatannya adalah muatan Undang-Undang.¹⁵

MK menimbang bahwa ketentuan Pasal 22 UUD 1945 berisi tiga hal yakni pemberian kewenangan kepada Presiden untuk membuat Perppu, sebuah kewenangan yang hanya dapat digunakan dalam keadaan kegentingan yang memaksa, serta Perppu tersebut harus mendapat persetujuan dari DPR pada persidangan berikutnya.¹⁶

Selanjutnya MK juga menimbang bahwa kegentingan memaksa itu terdiri dari 3 hal, yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang, Undang-Undang yang diperlukan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada Undang-Undang tapi tidak memadai, serta kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan

¹⁵Manunggal K. Wardaya, Perubahan Konstitusi Melalui Putusan MK: Telaah Atas Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009, *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 2, April 2010, hal. 26

¹⁶*Ibid.* hal. 29

memerlukan waktu yang cukup lama, sementara kekosongan hukum yang ada mendesak kepastian untuk diselesaikan.¹⁷

Berdasarkan hal tersebut, maka Pasal 22 ini sebenarnya memberikan kewenangan kepada presiden dalam pembentukan perppu, karena perppu ini juga perlu untuk dibuat dan dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan genting yang memaksa pemerintah untuk bertindak secara tepat dengan tidak lepas dari kewenangan DPR.

Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 mengenai konstitusionalitas Perpu 4/2009 menegaskan eksistensi MK sebagai lembaga penafsir konstitusi yang otoritatif (*the authoritative interpreter of the constitution*). Terhitung sejak putusan dibacakan, pintu gerbang uji konstitusionalitas Perpu terhadap UUD 1945 melalui lembaga MK menjadi terbuka.¹⁸

Berdasarkan Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 terlihat jelas bahwa MK menyadari betul jika rumusan Pasal 22 UUD 1945 dikaji dengan penafsiran gramatikal semata, maka norma yang secara eksplisit memberikan kewenangan uji Perpu terhadap UUD 1945 kepada MK tidaklah ditemukan.¹⁹

Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 telah memiliki pertimbangan mengenai hal ikhwal “Kegentingan Memaksa” yang terdiri dari 3 hal, yaitu:

- a. kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang.
- b. Undang-Undang yang diperlukan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada Undang-Undang tapi tidak memadai.
- c. kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan

¹⁷*Ibid.*, hal. 30

¹⁸*Ibid.* hal. 35

¹⁹*Ibid.* hal. 36

memerlukan waktu yang cukup lama, sementara kekosongan hukum yang ada mendesak kepastian untuk diselesaikan.

Perihal mengenai ihwal “Kegentingan memaksa” tersebut memang hanya dijelaskan dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009, sehingga dalam pelaksanaannya terjadi kekosongan norma perihal “Kegentingan memaksa” dalam pembuatan Perppu oleh Presiden. Kondisi ini dapat menimbulkan peluang terjadinya kesalahpahaman mengenai hal ihwal “Kegentingan memaksa” dalam pembentukan Perppu yang akan menimbulkan polemik dan keresahan tersendiri bagi masyarakat dan kemudian dapat menurunkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dan menurunkan tingkat kepatuhan masyarakat terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan persoalan tersebut, maka penulis tertarik untuk membahas mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pembentukan Perppu oleh Presiden terutama membahas mengenai hal ihwal “kegentingan memaksa” yang menjadi dasar pembentukan Perppu, tetapi justru pengaturannya hanya ada di putusan MK.

Oleh karena itu, tulisan ini akan membahas mengenai materi pokok pengaturan terkait dengan pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang di bahas secara terperinci dan dengan fakta yang menarik untuk dianalisa dalam bentuk proposal skripsi dengan judul **“Analisis Tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Sebagai Salah Satu Jenis**

Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan apa yang telah diuraikan dalam latar belakang, maka dalam penulisan skripsi ini penulis memfokuskan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Apa saja persyaratan ikhwal dan substansinya dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan?
2. Bagaimana pengaturan kepentingan ikhwal kegentingan memaksa pada pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah yang telah peneliti kemukakan di atas, maka penelitian ini bertujuan :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis persyaratan ikhwal dan substansinya dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan kepentingan ikhwal kegentingan memaksa pada pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan diatas, diharapkan penelitian ini dapat digunakan untuk :

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan serta ilmu pengetahuan mengenai pembentukan Perppu yang ideal yang berpatokan terhadap asas-asas pembentukan Perppu yang baik dan berlandaskan pada asas-asas hukum umum yang didalamnya memuat asas negara berdasarkan atas hukum pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi negara serta kedaulatan rakyat. Serta, hasil penelitian ini diharapkan berguna sebagai suatu karya ilmiah yang dapat menunjang perkembangan ilmu pengetahuan.

2. Manfaat Praktis

1. Diharapkan dapat menjadi pedoman referensi dan literatur kepustakaan hukum tata negara yang berkaitan dengan syarat dikeluarkannya Perppu serta kewenangan presiden membentuk Perppu dan pertimbangan hukum DPR-RI dalam menerima dan menolak Perppu.
2. Diharapkan bagi peneliti selanjutnya Penelitian ini dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan teori dan pengetahuan dibidang hukum tata negara khususnya mengenai Perppu.

E. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual akan menjelaskan konsep-konsep yang ada di dalam judul penelitian, sehingga akan memudahkan penulis untuk menentukan poin-poin yang mana akan membantu penulis dalam

menuliskan sebuah penelitian yang baik.²⁰ Guna mengetahui dan memahami maksud judul skripsi ini agar menghindari penafsiran yang berbeda, maka penulis harus menjelaskan beberapa konsepsi yang berkaitan dengan judul skripsi tersebut, yaitu:

1. Analisis

Analisis merupakan bagian dari evaluasi hukum dan merupakan upaya mekanisme kontrol terhadap norma hukum yang telah dibentuk. Kegiatan analisis ini dilakukan untuk pengujian dan penilaian terhadap norma hukum yang bersifat pengaturan (*regeling*) yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan, namun tidak termasuk di dalamnya norma hukum dasar negara yang tercermin dalam konstitusi.²¹

Analisis adalah usaha memilah suatu integritas menjadi unsur-unsur atau bagian-bagian sehingga jelas hirarkinya dan atau susunannya. Analisis adalah (kemampuan menguraikan) adalah menguraikan satuan menjadi unit-unit terpisah, membagi satuan menjadi sub-sub atau bagian, membedakan antara dua yang sama, memilah dan mengenai perbedaan (diantara beberapa yang dalam satu kesatuan).²²

Dari beberapa pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa analisis adalah suatu kegiatan untuk menemukan temuan baru

²⁰Lihat, Laurensius Arliman S, Peranan Metodologi Penelitian Hukum di Dalam Perkembangan Ilmu Hukum Di Indonesia, *Sumatera Law Review* Volume. 1, Nomor.1, Edisi April 2018, hal. 17.

²¹Lihat, Min Usihen, *Kebijakan Analisis dan Evaluasi Hukum*, Kemenkum HAM, Pangkal Pinang, 2016, hal. 3

²²*Ibid*,

terhadap objek yang akan diteliti ataupun diamati oleh peneliti dengan menemukan bukti-bukti yang akurat pada objek tersebut.²³

2. Perppu

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (perppu) adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihkwal kegentingan yang memaksa, sebagaimana ditentukan oleh Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Perppuditetapkan oleh Presiden, tetapi dalam 1 tahun harus sudah dimintakan persetujuan DPR.²⁴

Pengaturan Perppu di Indonesia dapat dikategorikan cukup terbatas jika dibandingkan pengaturan terhadap peraturan darurat yang diterbitkan presiden di berbagai negara. Pengaturan yang ada belum dapat dianggap memberi batasan bagi penerbitan peraturan darurat tersebut.²⁵

3. Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan merupakan sumber hukum utama di negara-negara yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental atau *civil law system*. Indonesia merupakan negara yang

²³ *Ibid*,

²⁴ Lihat, Muhammad Siddiq, Kegentingan Memaksa Atau Kepentingan Penguasa (Analisis Terhadap Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU), *Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum* Volume. 48, Nomor. 1. Edisi Juni 2014, hal. 262.

²⁵ Fitra Arsil, Menggagas Pembatasan Pembentukan Dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan Dan Penggunaan Perppu Di Negara-Negara Presidensial, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Volume 48 Nomor. 1. Edisi Maret 2018, hal. 1.

sampai saat ini bercirikan sistem hukum Eropa Kontinental, selain bahwa di Indonesia berlaku juga sistem hukum adat dan sistem hukum islam.²⁶

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 secara baku dan ketat.

Secara umum, pengertian peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
2. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.
3. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak diajukan pada objek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.
4. Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *algemeen verbindende voorschrift* yang meliputi antara lain: *de supra nationale algemeen verbindende voorschriften, wet, AmvB, de Ministeriele verordening, de gemeentelijke raad verordeningen, de provinciale staten verordeningen*.²⁷

Berdasarkan konsep tersebut, maka yang dimaksud dengan analisis tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-Undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan kegiatan untuk menelaah secara terperinci dan sistematis mengenai syarat, kewenangan dan dasar hukum pembentukan

²⁶Lihat, Ahmad Redi, *Op.cit*, hal. 1.

²⁷*Ibid*, hal. 7.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

F. Landasan Teoritis

Landasan teori adalah seperangkat definisi, konsep serta proposisi yang telah disusun rapi serta sistematis tentang variabel-variabel dalam sebuah penelitian. Landasan teori ini akan menjadi dasar yang kuat dalam sebuah penelitian yang akan dilakukan. Pembuatan landasan teori yang baik dan benar dalam sebuah penelitian menjadi hal yang penting karena landasan teori ini menjadi sebuah pondasi serta landasan dalam penelitian tersebut.²⁸

1. Teori Negara Hukum

Teori negara berdasarkan hukum secara esensi bermakna bahwa hukum adalah supreme dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara atau pemerintahan untuk tunduk pada hukum (*subject to the law*).

Tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above the law*). Melalui kedudukan ini tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*misuse of power*).²⁹

Pada dasarnya negara hukum harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Perlindungan hak asasi manusia.
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu.

²⁸Lihat, Deby Tri Cahyo Utomo, Analisa Framing Pemberitaan Perppu Kebiri Pada Media Online Metrotvnews.com Dan Sindonews Pada Bulan Mei 2016, *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Ponorogo, Ponorogo, 2016, hal. 9.

²⁹Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hal. 13

- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.³⁰

Selanjutnya suatu negara hukum harus memiliki prinsip-prinsip umum sebagai berikut:

- a. Prinsip kekuasaan sebagai amanah.
- b. Prinsip musyawarah.
- c. Prinsip keadilan.
- d. Prinsip persamaan.
- e. Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.
- f. Prinsip peradilan bebas.
- g. Prinsip perdamaian.
- h. Prinsip kesejahteraan.
- i. Prinsip ketaatan rakyat.³¹

Negara hukum yang mengutamakan adanya perlindungan HAM bagi warga negara merupakan sarana awal berkembangnya paham demokrasi. Hal ini disebabkan dijaminnya hak politik membuka kesempatan bagi setiap individu untuk turut serta menyelenggarakan pemerintahan baik secara langsung maupun tidak langsung. Indonesia mendeklarasikan ajaran negara hukum secara tegas dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUDNRI 1945), sehingga sebagai sebuah negara hukum terdapat 3 (tiga) persyaratan mutlak yang dipenuhi yaitu pemerintahan yang berdasarkan aturan hukum, adanya pemisahan pada masing-masing bidang kekuasaan negara, serta menjamin perlindungan HAM bagi segenap warga negara.³²

2. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Teori Peraturan Perundang-Undangan ini dikenal dengan teori jenjang hukum (*Stufentheorie*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen.

Pada teori tersebut norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis pada suatu hirarki (tata susunan) dalam arti suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sehingga sampai pada suatu

³⁰ Lukman Santoso, *Negara Hukum dan Demokrasi: Pasang Surut Negara Hukum Indonesia Pasca Reformasi*, IAIN Po Press, Ponorogo, 2016, hal. 11

³¹ *Ibid.* hal. 12-13

³² Antasari, Putu Eva D. *Tinjauan Yuridis Pembatasan Kebebasan Berpendapat Pada Media Sosial di Indonesia*. Jurnal Hukum Undiknas, Vol. 4, No. 1, 2017, hal. 16

norma yang tidak bisa ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis maupun fiktif, yang disebut Norma Dasar (*Grundnorm*).³³

Suatu norma hukum selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, namun ke bawah norma hukum tersebut dapat menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Pada doktrin ilmu hukum, pedoman pada menyusun Peraturan Perundang-Undangan dibagi menjadi dua klasifikasi, yaitu asas-asas formal dan asas-asas material. Asas-asas formal meliputi:

1. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*).
2. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juste organ*).
3. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginsel*).
4. Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*).
5. Asas consensus (*het beginsel van consensus*).³⁴

Lalu asas-asas material antara lain:

1. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminology en duidelijke systematiek*).
2. Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*).
3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*).
4. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*).
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).³⁵

Berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang sudah semestinya disusun mulai dari yang paling tinggi yaitu Undang-Undang Dasar sampai ke tingkat paling rendah yaitu Peraturan Daerah kabupaten/Kota bahkan sampai peraturan desa. Pada prinsipnya, peraturan

³³ Aziz Syamsudi, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hal. 14-15

³⁴ Backy Krisnayudha, *Pancasila dan Undang-Undang : Relasi dan Transformasi Keduanya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2017, hal.185

³⁵ *Ibid.*

yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan materi peraturan yang lebih tinggi.³⁶

Peraturan perundang-undangan dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang. Makna dari hal ini adalah:

1. Peraturan perundang-undangan dapat dibatalkan adalah Peraturan perundang-undangan dinyatakan batal setelah adanya keputusan pembatalan oleh hakim atau instansi pemerintah yang berwenang membatalkan, dan pembatalan tidak berlaku surut.
2. Peraturan perundang-undangan yang batal demi hukum adalah Peraturan perundang-undangan yang akibat hukumnya baik sebagian maupun seluruhnya bagi hukum dianggap tidak ada, tanpa diperlukan keputusan pembatalan oleh hakim atau instansi yang berwenang membatalkan.³⁷

Pembuatan peraturan perundang-undangan harus memiliki kaidah dasar berlaku secara yuridis (*juridische gelding*) karena akan menunjukkan:

1. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat Peraturan perundang-undangan.
2. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis Peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh Peraturan perundang-undangan tersebut.
3. Keharusan mengikuti tata cara tertentu.
4. Keharusan tidak bertentangan dengan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.³⁸

3. Teori Kewenangan

Kewenangan berasal dari kata wewenang. Wewenang berarti hak dan kekuasaan untuk bertindak, membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain. dari sini dapat dijelaskan

³⁶Lihat, Bayu Dwi Anggono, *Ilmu Perundang-Undangan*, UPT Penerbitan Universitas Jember, Jember, 2021, hal. 56

³⁷Made Nurawati dan I.G.M.W Atmaja, *Jenis, Fungsi dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan*, Universitas Udayana Press, Denpasar, 2017, hal. 22

³⁸Jumadi, *Dasar dan Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Rajawali Press, Jakarta, 2017, hal. 12-13

bahwa kewenangan adalah hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.³⁹

Kewenangan dapat diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggungjawab pada orang/badan lain.⁴⁰ Kewenangan dapat dikelompokkan dalam berbagai jenis, antara lain:

1. Kewenangan atribusi yaitu pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun belum ada. Artinya kewenangan ini bersifat melekat terhadap organ pemerintahan tersebut yang ditujukan atas jabatan dan kewenangan yang diberikan kepada organ pemerintahan tersebut. Kewenangan yang bersifat atributif ini misalnya kewenangan Presiden untuk membuat undang-undang, Perppu, dan lain sebagainya.⁴¹
2. Kewenangan delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ lain. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggungjawab penerima wewenang.⁴²
3. Mandat merupakan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama orang di atasnya.⁴³

Berdasarkan hal tersebut, maka yang dimaksud dengan kewenangan adalah hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tercapai tujuan tertentu.

G. Metode Penelitian

³⁹ Lihat, Heru Nuswanto, *Otonomi Daerah dalam Perspektif Hubungan Kewenangan dan Fungsional Antara Propinsi dan Kota*, Semarang University Press, Semarang, 2008 hal. 31

⁴⁰ Lihat, Kamal Hidjaz, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Pustaka Refleksi, Makassar, 2010, hal. 35

⁴¹ Nandang Alamsah, *Teori dan Praktek Kewenangan Pemerintahan*, Unpad Press, Bandung, 2017, hal. 13

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*, hal. 14

Metode penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta seni. Oleh karena itu, penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Metodologi penelitian yang diterapkan harus sesuai dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya.

Metode penelitian hukum, merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari sesuatu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Disamping itu, juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap faktor hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.⁴⁴

Guna mengetahui dan memahami secara terperinci pada metodologi penelitian yang digunakan dalam penelitian proposal ini, berikut peneliti menguraikan metodologi dalam penelitian dan penelitian proposal ini, yaitu:

1. Tipe Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normative (*normative legal research*) yaitu penelitian terhadap suatu norma yang ada dalam hukum positif.

Penelitian hukum normatif adalah proses penelitian untuk meneliti dan mengkaji tentang hukum sebagaimana norma, aturan, asas hukum, prinsip hukum, doktrin hukum, teori hukum dan kepustakaan lainnya untuk menjawab permasalahan hukum yang diteliti.⁴⁵

Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal, karena penelitian tersebut dilakukan hanya pada peraturan-

⁴⁴ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Cet. 1, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hal. 17.

⁴⁵ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, 2020, hal.46

peraturan yang tertulis atau pada bahan hukum yang lainnya. Penelitian hukum ini dapat disebut sebagai penelitian kepustakaan, karena penelitian lebih banyak dilakukan pada data yang bersifat sekunder yang berada di perpustakaan dan menggunakan pendekatan perundang-undangan.

Pada penelitian ini isu hukumnya adalah kekosongan norma terkait tentang hal ihkwal dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-Undangan yang tidak dijelaskan secara terperinci dalam Undang-Undang Nomor 12 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sehingga dalam pelaksanaannya pembentukan Perppu justru menimbulkan polemik.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan penulis dalam penelitian ini yaitu:

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*)

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), mengkaji peraturan perundang-undangan yang relevan pada isu hukum yang berada dalam penelitian ini, terkait dengan pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan.

Pada penelitian ini pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji salah satu contoh kasus pembentukan

Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) merupakan pendekatan dengan memaparkan konsep-konsep yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti yaitu tentang pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang berdasarkan peraturan perundang-undangan.

3. Pengumpulan Bahan Hukum

Guna menuntaskan isu mengenai masalah hukum, peneliti harus memerlukan berbagai sumber penelitian yang disebut bahan hukum, baik antara bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini penulis menggunakan bahan penelitian dalam menunjang penelitian hukum, yaitu:

a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu semua bahan/materi hukum yang mempunyai kedudukan mengikat secara yuridis. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan penelitian.⁴⁶ Bahan hukum primer merupakan bahan hukum utama dalam penelitian ini. Sumber data primer atau data utama dalam penelitian ini adalah

⁴⁶Lihat, Peter, Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Kencana, Jakarta, 2008, hal. 29

- 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan atau materi yang berkaitan dan menjelaskan mengenai permasalahan dari bahan hukum primer yang terdiri dari buku-buku dan literatur terkait dengan topik penelitian.⁴⁷ Sumber data sekunder adalah sumber data yang dimaksudkan untuk memberikan penjelasan terhadap data primer.

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan informasi tentang bahan-bahan hukum primer dan sekunder, seperti:

- a) Kamus
- b) Makalah
- c) Artikel-artikel
- d) Majalah
- e) Koran
- f) Internet.⁴⁸

4. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang telah disusun secara sistematis akandianalisis menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif dengan pemusatan pemecahan konteks masalah teraktual pada saat ini.

⁴⁷Lihat,*Ibid.* hal. 30

⁴⁸*Ibid.*, hal. 31.

Penelitian ini mengacu pada norma hukum yang berada pada peraturan perundang-undangan. Kemudian peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif pada permasalahan diatas.

H. Sistematika Penulisan

Adapun penulisan proposal ini didasarkan pada sistematika penulisan sederhana, yang bertujuan untuk memperjelas permasalahan-permasalahan yang ada yang akan dibahas pada bab selanjutnya. Untuk lebih terarah penulisan proposal ini, maka penulis menyusunnya ke dalam empat bab, tiap-tiap bab diperincikan ke bagian-bagian terkecil sesuai dengan keperluan sebagai berikut:

BAB I : Pendahuluan dalam bab ini menggambarkan permasalahan yang melatar belakangi masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka konseptual, landasan teoritis, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : Pada bab ini merupakan Tinjauan Umum Tentang negara hukum, serta tinjauan terhadap Peraturan Perundang-Undangan.

BAB III: Pada bab ini berisikan pembahasan. Penulis melakukan tinjauan yuridis normatif dengan menelaah isu hukum berupa kekosongan hukum terkait tentang pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang sebagaimana dapat di atur berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan.

BAB IV: Merupakan bab penutup yang memuat kesimpulan dari apa yang telah diuraikan penulis dalam bab sebelumnya dan juga berisikan saran mengenai permasalahan tersebut.

