

# BAB 1 PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia merupakan negara yang berdasarkan hukum (*rechtstaat*) bukan berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtstaat*), dan dalam sistem pemerintahannya sendiri berdasarkan pada sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas), jadi segala kebijakan yang dikeluarkan oleh negara/ pemerintah melalui aparturnya tidak terlepas dari Undang-Undang Dasar 1945 sebagai sumber hukum tertinggi yang berisi tujuan atau cita-cita politik dari suatu negara atau bangsa.

Mengingat bahwa negara Indonesia merupakan sebuah negara hukum (*rechstaat*), maka negara dalam sebuah kelembagaannya harus mampu melaksanakan fungsi kenegaraannya secara murni dan konsekuen dan mampu mengimplementasikan substansi yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar sebagai landasan konstitusional.

Pada dasarnya Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi negara diantaranya menjabarkan mengenai pertanggungjawaban dari pemerintah sebagai penguasa terhadap kesejahteraan rakyat (yang diperintah). Jadi negara atau pemerintah dengan segala kebijakannya tidak hanya berfungsi sebagai penjaga malam yang hanya mendahulukan ketertiban akan tetapi harus mampu memberikan ketentraman

dan keadilan, sehingga hal tersebut dapat dirasakan sebagai bentuk dari mensejahterakan rakyat.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) sebagai landasan hukum yang secara hirarki perundang-undangan berada dibawah Undang-Undang Dasar 1945 harus senantiasa menjabarkan apa yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang (Perpu) ditetapkan oleh Presiden tanpa mendapat persetujuan dari DPR terlebih dahulu. Persetujuan DPR diberikan setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) tersebut ditetapkan, yaitu dalam persidangan yang berikut.<sup>1</sup>

Hal tersebut menunjukkan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang secara substansi adalah sama dengan substansi Undang-undang, maka secara substansi pula Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang sama atau sederajat dengan Undang-undang.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) yang eksistensinya berada pada Pasal 22 UUD 1945 ternyata dalam era reformasi, UUD 1945 yang telah mengalami empat kali perubahan (amandemen) ternyata terhadap pasal tersebut tidak pernah tersentuh oleh amandemen. Dan apabila Pranata Perpu agar tetap hendak dipertahankan dalam sistem perundang-undangan nasional, maka dalam UUD 1945 harus mengatur dan dapat menunjukkan secara nyata keadaan “

---

<sup>1</sup> Rosyidi Ranggawijaya, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 71.

hal ihwal kegentingan yang memaksa” dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 tersebut.<sup>2</sup> Dengan artian bahwa dibentuknya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) dalam kompetensi lembaga *eksekutif* (Presiden) tanpa mendapat persetujuan lebih dulu dari *legislatif* (Dewan Perwakilan Rakyat), jangan sampai karena tanpa ada persetujuan dari lembaga *Legislatif* (Dewan Perwakilan Rakyat) tersebut, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) dijadikan sebagai media dari manifestasi otoriter lembaga *eksekutif* (Presiden).

Bila melihat kondisi yang ada di Indonesia pada masa reformasi ini, berbagai konflik melanda seiring dengan munculnya berbagai kepentingan baik yang berasal dari daerah maupun dari berbagai kelompok atau golongan.

Dari daerah, gejala yang ada diantaranya muncul dari ketidakpercayaan daerah terhadap pusat karena walaupun undang-undang No. 32 tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah terbentuk, akan tetapi kondisi daerah tetap dalam keadaan *stagnan* (tidak adanya perubahan atau tidak sama sekali merasakan hasil kekayaan daerahnya sendiri). Sehingga dari kondisi tersebut, sebagian dari masyarakat daerah tersebut melakukan tindakan *separatis* (berupaya untuk memisahkan diri) dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari gejala yang timbul dari kelompok atau golongan, gejala tersebut lahir karena adanya berbagai kepentingan dari berbagai kelompok atau golongan, sehingga lahirlah konflik antara kelompok atau golongan tersebut dengan aparatur

---

<sup>2</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 35.

pemerintah. Menurut Budi Hardiman<sup>3</sup> dalam tulisannya mengenai *Terorisme Dalam Perdebatan Global*, ia mengemukakan bahwa konflik yang bersumber dari berbagai golongan muncul karena adanya fenomena dalam masyarakat demokratis dan liberal atau masyarakat yang menuju transisi ke sana. Dan para kelompok atau golongan yang memicu konflik tersebut, mendapat predikat sebagai teroris. Para teroris tersebut memanfaatkan kebebasan yang tersedia dalam masyarakat itu.

Terjadinya peledakan bom di Legian Bali pada 12 Oktober 2002 yang menewaskan  $\pm$  185 jiwa. Karena tragedi tersebut Menyebabkan Negara Indonesia menjadi sorotan publik internasional, mengingat bahwa mayoritas korban dari tragedi tersebut adalah turis-turis yang sedang berlibur di Pulau Dewata.<sup>4</sup> Karena kondisi negara dalam keadaan bahaya/ mendesak tersebut maka pihak *eksekutif* (Presiden) menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No 1 Tahun 2002 Tentang Tindak Pidana Terorisme (Anti-Terrorisme), kemudian disusul dengan Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No 2 Tahun 2002 Tentang Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No 1 Tahun 2002 Tentang Tindak Pidana Terorisme (Anti-Terrorisme).

Tidak menutup kemungkinan setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) yang dibentuk apabila kondisi suatu negara dalam keadaan

---

<sup>3</sup> Budi Hardiman, *Terorisme Dalam Perdebatan Global*, Imparsial Koalisi Untuk Keselamatan Masyarakat Sipil, Jakarta, 2003, hlm.24

<sup>4</sup> Philips J. Vermonte, *Analisis Kasus Peledakan Bom di Bali*, Imparsial Koalisi Untuk Keselamatan Masyarakat Sipil, Jakarta, 2003, hlm.24.

bahaya atau darurat, dalam hal tersebut dimungkinkan mengarah pada *neoutaritarisme* (lahirnya suatu pembatasan baru terhadap otoritas sipil), dalam hal ini negara mulai membatasi otoritas-otoritas sipil, melakukan kontrol terhadap aktifitas kelompok-kelompok masyarakat, mengganggu privatisasi dengan melakukan kegiatan intelejen seperti yang telah terjadi dengan dibentuknya Perpu No. 1 Tahun 2002 tentang Anti Terorisme yang melahirkan sebuah Badan Intelejen Negara (BIN).

Sebuah pernyataan mengenai “keadaan yang mendesak atau kegentingan yang memaksa” dalam negara di atas, merupakan syarat utama dibentuknya sebuah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu). Jika pernyataan tersebut tidak ada, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) pun tidak ditetapkan, karena syarat dibentuknya sebuah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) adalah harus ada pernyataan yang menunjukkan hal tersebut.

Dalam hal tidak adanya aturan yang mengatur dan waktu yang digunakan dalam membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) yaitu waktu *reses* (masa Dewan Perwakilan Rakyat tidak bersidang), maka secara langsung tidak ada pengawasan dari Dewan dari Perwakilan Rakyat terhadap ketentuan yang dikeluarkan oleh Pemerintah (Presiden) yang dituangkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 yaitu dalam Pasal 22 Ayat (1), maka dalam penerapannya tidak menutup kemungkinan akan terjadinya penyalahgunaan dari

Pemerintah (Presiden) dalam mengeluarkan suatu produk hukum, yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) di Indonesia.

Secara ekplisit mengenai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 22 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 pasal di atas nampaklah bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) merupakan implementasi *noodverordeningsrecht* (hak untuk membentuk peraturan darurat dari Presiden). Hal ini dimaksudkan sebagai suatu “*exception*” (sebagai langkah pengecualian terhadap kondisi yang ada), dengan harapan agar supaya keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan yang genting, yang memaksa pemerintah bertindak lekas dan tepat.<sup>5</sup> Namun, baik dalam Undang-Undang Dasar 1945 maupun yang di bawahnya (Undang-undang organik), tidak menjelaskan secara rinci mengenai kriteria dari keadaan yang memaksa tersebut.

Selanjutnya, penulis akan menganalisis terhadap hal-hal yang menjadi kendala dalam penerapan keadaan/ kegentingan yang memaksa yang menjadi syarat konstitutif dalam pembuatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu).

---

<sup>5</sup> Ibid, hlm. 72.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dirasa perlu untuk mengadakan penelitian dalam skripsi dengan judul: **“PELAKSANAAN KETENTUAN PASAL 22 AYAT (1) UNDANG-UNDANG DASAR 1945 MENGENAI KRITERIA KEGENTINGAN YANG MEMAKSA DALAM PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG”**.

#### **B. Identifikasi Masalah**

Dari latar belakang di atas, penulis mengidentifikasi permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan keadaan/ kegentingan yang memaksa dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) di Indonesia?
2. Apa yang menjadi kendala dalam penerapan keadaan/ kegentingan yang memaksa?

#### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui mengenai penerapan keadaan/ kegentingan yang memaksa dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) di Indonesia.
2. Untuk mengetahui mengenai kendala yang ada dalam penerapan keadaan/ kegentingan yang memaksa.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Dalam penelitian ini diharapkan berguna baik secara teoritis maupun secara praktis.

##### **1. Secara Teoritis**

Penelitian ini akan berguna secara akademis untuk menambah dan mengembangkan ilmu pengetahuan, khususnya dibidang hukum ketatanegaraan.

##### **2. Secara Praktis**

Secara praktis diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran terhadap Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat, agar dalam proses penerimaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) yang hendak dijadikan sebagai undang-undang dapat menganalisis terlebih dahulu terhadap kriteria kegentingan yang memaksa dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu).

#### **E. Kerangka Pemikiran**

Pernyataan mengenai sistem pemerintahan Indonesia yang berdasarkan sistem konstitusi (hukum dasar), hal ini dinyatakan dalam Pembukaan UUD 1945 yaitu dalam alinea keempat yaitu:

*“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka*

*disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.*

Ketentuan yang terkandung dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 di atas menunjukkan bahwa segala tindakan negara melalui aparatur atau lembaganya (lembaga *eksekutif, legislatif, yudikatif*) tidak terlepas dari konstitusi (hukum dasar) yaitu Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi tertulis.

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang memuat sifat-sifat fundamental dan asasi bagi negara, pada hakikatnya mempunyai kedudukan tetap dan tidak dapat diubah.<sup>6</sup> Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 bersifat sakral (tetap) sehingga tidak dapat diubah. Hal tersebut berbeda dengan Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 yang setiap waktu dapat dilakukan suatu perubahan guna mengikuti perkembangan jaman.

Negara Indonesia merupakan negara yang berdasarkan hukum (*rechtstaat*) bukan berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtstaat*), pernyataan tersebut terkandung dalam Batang Tubuh UUD 1945 yaitu:

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945:

*“Negara Indonesia adalah negara hukum”.*

---

<sup>6</sup> Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, Paradigma, Yogyakarta, 2001, hlm. 56.

Dan dalam sistem pemerintahannya sendiri berdasarkan pada sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat *absolutisme* (kekuasaan yang tidak terbatas), pernyataan ini juga terkandung dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 yaitu:

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945:

*"Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar"*.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) merupakan sumber hukum atau bentuk peraturan yang sederajat dengan Undang-undang. Apabila dilihat dari nama dan badan yang menetapkannya, tingkat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) ini di bawah undang-undang, tetapi karena bentuk peraturan ini dimaksud sebagai pengganti undang-undang, maka derajatnya sama dengan undang-undang. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal "kegentingan yang memaksa", yang kalau ditetapkan dalam bentuk Undang-undang akan membutuhkan waktu yang cukup lama, sedangkan keadaan yang genting itu harus segera diatasi, sehingga kepada Presiden diberikan hak untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu), dengan syarat bahwa Presiden harus meminta persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam sidang berikutnya. Apabila dalam sidang tersebut Dewan Perwakilan Rakyat menyetujuinya, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) tersebut dijadikan sebagai Undang-undang. Sebaliknya apabila Dewan Perwakilan

Rakyat menolaknya, maka Presiden harus mencabut Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) tersebut.

Hal di atas senada dengan ciri dari sebuah negara hukum dalam menganut sebuah paham *distiributions of power* (pembagian kekuasaan), bahwa dalam sistem pembagian kekuasaan ini Presiden bersama dengan DPR melakukan suatu kerjasama dalam pembuatan undang-undang yang rancangannya berasal dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu).

Bila beralih pada pernyataan dari Montesquieu dalam *Trias Politika* yang membedakan tiga fungsi negara yaitu:

- a. *fungsi legislatif*;
- b. *fungsi eksekutif dan*;
- c. *fungsi yudikatif*.<sup>7</sup>

Ketiga fungsi di atas perlu dibagi atas tiga pemegang kekuasaan (*distributrion of fower*). Hal itu perlu untuk mencegah jangan sampai seseorang atau suatu badan atau jawatan menjadi terlalu kuat dan menghancurkan kebebasan masyarakat. Kekuasaan *legislatif* hendaknya dijalankan oleh parlemen (Dewan Perwakilan Rakyat), sedangkan kekuasaan *eksekutif* dijalankan oleh Raja/ Presiden. Dan ia pula yang harus melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang dan politik luar negeri. Sedangkan untuk kekuasaan *yudikatif* (mahkamah kehakiman), harus sama sekali tidak tergantung (bebas dari lembaga apa pun) dan dalam pengambilan keputusan semata-mata terikat pada undang-undang.

---

<sup>7</sup> Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta, 1981, hlm. 141.

Teori yang dikemukakan di atas merupakan manifestasi dalam bidang *legislasi* (dalam lingkup pembentukan peraturan perundang-undangan) antara Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat, karena dalam penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) oleh Presiden dengan persetujuan dari DPR merupakan cerminan dari *distributions of powers* (pembagian kekuasaan) yakni terdapat suatu kerjasama antara Presiden dengan DPR.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang sebagai sumber hukum dapat dilihat dari UUD 1945 dalam Pasal 22 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.*

Berdasar pada pernyataan A. Hamid S. Attamimi<sup>8</sup>, bahwa Pasal 22 UUD 1945 memberikan wewenang kepada Presiden untuk membentuk Peraturan Pengganti dan karena itu setingkat dengan undang-undang. Lebih lanjut A. Hamid Attamimi menegaskan, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) dalam Undang-Undang Dasar 1945 sama dengan Undang-Undang Darurat yang tercantum dalam pasal 139 ayat (1) dan (2) Konstitusi RIS serta pasal 96 ayat (1) dan (2) UUDS 1950. Bagi A. Hamid Attamimi, penyebutan “Peraturan Pemerintah Sebagai Pengganti Undang-undang” terasa ada sikap ‘merendah’ UUD 1945

---

<sup>8</sup> Abdul Hamid Attamimi, dalam bukunya *Judicial Review Atas Perpu Anti Terorisme*, Imparsial Koalisi Untuk Keselamatan Masyarakat Sipil, Jakarta, 2003, hlm. 76.

dengan tidak mau menyebutnya sebagai “undang-undang” karena belum memperoleh persetujuan DPR.

Sebelum Undang-undang No. 10 Tahun 2004 lahir, kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) dalam Tata Aturan Perundang-undangan berdasarkan pada Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 Pasal 2 tentang Sumber Hukum atau Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan yang mulai berlaku pada Tanggal 18 Agustus 2000 menetapkan bahwa hirarki peraturan perundang-undangan di Republik Indonesia adalah sebagai berikut:

Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan merupakan pedoman dalam aturan hukum di bawahnya adalah sebagai berikut:

- a. *Undang-Undang Dasar 1945*
- b. *Ketetapan MPR Indonesia*
- c. *Undang-Undang*
- d. *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*
- e. *Peraturan Pemerintah*
- f. *Peraturan Presiden*
- g. *Peraturan daerah*

Setelah lahirnya Undang-undang Republik Indonesia No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) dalam Pasal 7 Ayat (1) adalah sebagai berikut:

- a. *Undang-Undang Dasar 1945*
- b. *Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang*
- c. *Peraturan Pemerintah*
- d. *Peraturan Presiden*
- e. *Peraturan daerah*

Hal di atas menunjukkan bahwa perubahan kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) menjadi sederajat dengan Undang-undang adalah karena Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) digunakan sebagai pengganti Undang-undang.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) selain berfungsi melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 dan ketetapan MPR, juga mengatur hal-hal yang tidak diatur dalam Undang-undang Dasar 1945 maupun ketetapan MPR.

Hal di atas senada dengan ciri dari sebuah negara hukum dalam menganut sebuah paham *distiributions of power* (pembagian kekuasaan), bahwa dalam sistem pembagian kekuasaan ini Presiden bersama dengan DPR melakukan suatu kerjasama dalam pembuatan undang-undang yang rancangannya berasal dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu).

Bila beralih pada pernyataan dari Montesquieu dalam *Trias Politika* yang membedakan tiga fungsi negara yaitu:

- a. *fungsi legislatif*;
- b. *fungsi eksekutif dan*;
- c. *fungsi yudikatif*.<sup>9</sup>

Ketiga fungsi di atas perlu dibagi atas tiga pemegang kekuasaan (*distributrion of fower*). Hal itu perlu untuk mencegah jangan sampai seseorang atau suatu badan atau jawatan menjadi terlalu kuat dan menghancurkan kebebasan

---

<sup>9</sup> Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op. Cit.* Hlm. 141.

masyarakat. Kekuasaan *legislatif* hendaknya dijalankan oleh parlemen (Dewan Perwakilan Rakyat), sedangkan kekuasaan *eksekutif* dijalankan oleh Raja/ Presiden. Dan ia pula yang harus melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang dan politik luar negeri. Sedangkan untuk kekuasaan *yudikatif*, mahkamah kehakiman, harus sama sekali tidak tergantung (bebas dari lembaga apa pun) dan dalam pengambilan keputusan semata-mata terikat pada undang-undang.

Teori yang dikemukakan di atas merupakan manifestasi dalam bidang legislasi, karena dalam penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) oleh Presiden dengan persetujuan dari DPR merupakan cerminan dari *distributions of powers* (pembagian kekuasaan) yakni terdapat suatu kerjasama antara Presiden dengan DPR.

#### **F. Langkah-Langkah Penelitian**

Adapun langkah-langkah penelitian yang akan ditempuh adalah sebagai berikut:

##### **1. Metode Penelitian**

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode deskriptif-analitis yaitu menggambarkan peraturan perundangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan di atas.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Roni Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 97.

Sedangkan untuk pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, yaitu suatu penelitian yang menekankan pada ilmu hukum, tetapi di samping itu juga berusaha menelaah kaidah-kaidah hukum yang berlaku dalam masyarakat.<sup>11</sup> Dalam hal ini, penelitian ditekankan pada penelaahan terhadap Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 dan terhadap Pasal 7 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, serta berbagai Ketetapan MPR yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

## **2. Jenis Data**

Pada umumnya dalam penelitian hukum data diperoleh secara langsung dari masyarakat (menjadi perilaku: data empiris), yang disebut data primer dan dari bahan pustaka atau disebut data skunder.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan data skunder yang sifatnya kualitatif. Pada penelitian yang data kualitatif pada umumnya tanpa menggunakan perhitungan. Dengan demikian, penelitian yang dilakukan penulis dalam penyusunan skripsi ini tanpa menggunakan perhitungan statistik.

## **3. Sumber Data**

Sumber data lazimnya diperoleh dari data primer dan data skunder serta ditambah dengan data tertier.

---

<sup>11</sup> Ibid, hlm.106.

**a. Data Primer**

Lazimnya didalam penelitian, dibedakan antara data yang diperoleh langsung dari masyarakat dan dari bahan pustaka.<sup>12</sup> Karena penelitian ini datanya diperoleh dari bahan pustaka, maka Dalam penelitian ini yang menjadi data primer nya yaitu:

- 1) Pembukaan dan Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 yaitu Pasal 22 ayat (1);
- 2) Ketetapan MPRS No. XX/ MPRS/ 1966 Tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia;
- 3) Ketetapan MPR No. III/ MPR/ 2000 Tentang Sumber Hukum atau Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan;
- 4) Undang-Undang Republik Indonesia No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

**b. Data Skunder**

Data skunder antara lain, mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan seterusnya.<sup>13</sup> Dalam penelitian ini, yang menjadi data skundernya yaitu berupa buku-buku yang dapat memberikan penjelasan terhadap permasalahan yang diteliti.

---

<sup>12</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta, 1986, hlm. 11.

<sup>13</sup> *ibid*, hlm. 12.

**c. Data Tertier**

Data tertier merupakan data atau bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder; contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan seterusnya.<sup>14</sup> Dalam penelitian ini yang menjadi data tertiernya yaitu berupa kamus yang dijadikan sebagai petunjuk dalam pemahaman terhadap makna yang terdapat dalam bahan hukum primer dan skunder.

**4. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik yang dipergunakan untuk memperoleh data adalah sebagai berikut:

**a. Studi Kepustakaan**

Dalam studi kepustakaan ini, pengumpulan datanya dilakukan dengan cara penelaahan buku-buku, naskah-naskah perundang-undangan dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang dikaji.

**b. Studi Lapangan**

Dalam hal ini, studi lapangannya dilakukan dengan mengadakan tanya jawab (wawancara) dengan berbagai pakar di bidang ketatanegaraan khususnya dalam bidang Perundang-undangan mengenai masalah yang diteliti.

**c. Teknik Wawancara**

---

<sup>14</sup> ibid, hlm. 52.

Wawancara adalah cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada yang diwawancarai.<sup>15</sup> Dalam hal ini wawancara dilakukan dengan Bapak Tonton Tarsono, S.H. sebagai Kepala Bagian Perundang-undangan SETDA Propinsi Jawa Barat, serta dengan Pakar Hukum yaitu Bapak Pipin Syarifin S.H., M.H. sebagai Dosen Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.

## 5. Analisis Data

Pada penelitian ini, analisis data dilakukan dengan cara analisa kualitatif, yaitu data yang diperoleh, kemudian disusun secara sistematis, untuk selanjutnya dianalisa secara kualitatif, untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas.<sup>16</sup>

Dalam hal ini yang akan diuraikan yaitu mengenai penerapan keadaan/kegentingan yang memaksa dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) di Indonesia, serta analisis terhadap kendala yang ada dalam keadaan/kegentingan yang memaksa dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu). Analisis ini dilakukan tentunya dengan analisa yuridis normatif berdasarkan data dan aturan hukum yang ada.

Analisa dilakukan dengan logika dan dibantu oleh teori dan aturan hukum sebagai analisisnya. Berdasar pada Cik Hasan Bisri<sup>17</sup>, analisis data merupakan penguraian data melalui tahapan kategorisasi dan klasifikasi, perbandingan dan

---

<sup>15</sup> Roni Hanitijo Soemitro, *Op. Cit.* hlm. 57.

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm. 116.

<sup>17</sup> Cik Hasan Bisri, *Penuntun Penyusunan rencana penelitian dan penyusunan skripsi, Bidang Ilmu Agama Islam*, Ulul Albab Press, Bandung, 1997, hlm. 58.

pencarian hubungan antara data yang secara spesifik tentang hubungan antara pengubah.



uin

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
SUNAN GUNUNG DJATI  
BANDUNG