

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam masa periode kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah mengeluarkan banyak kebijakan, salah satunya adalah kebijakannya untuk mengeluarkan Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPPU). Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang merupakan peraturan yang ditetapkan oleh Presiden dalam keadaan genting dan memaksa. Dalam hal kegentingan tersebut, seorang Presiden diberi kewenangan oleh Undang-Undang Dasar untuk menetapkan suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dengan maksud agar keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan genting yang memaksa, sehingga pemerintah dalam hal ini dapat bertindak cepat dan tepat. Maria Farida menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah peraturan yang dibentuk oleh Presiden dalam “hal ihwal kegentingan yang memaksa”.¹

Perundang-undangan adalah produk politis (karena dibuat oleh lembaga politik yang tentunya dapat bernuansa politis), dalam pembentukannya kadang terjadi *Political Bargaining* (tawar-menawar) yang bermuara pada kompromi (dapat juga konsensus atau kesepakatan) politis yang dituangkan dalam norma (pasal) yang kadang tidak atau kurang dalam mencerminkan kepentingan umum,

¹ Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya* (2), Penerbit Kanisius, Yogyakarta, hlm. 80.

melainkan hanya untuk kepentingan pribadi atau golongannya. Hal ini yang tidak dapat dihindari dalam proses pembentukan perundang-undangan, termasuk dalam pengesahan Perppu No 1 Tahun 2014.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (selanjutnya disebut Perppu) adalah satu-satunya peraturan yang memerlukan unsur hal ihwal kegentingan yang memaksa dalam pembentukannya. Dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa, “*dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang*”. Dalam penjelasan ditegaskan bahwa, pasal ini ialah mengenai “*noodverordeningsrecht*” Presiden.² Berbeda dengan proses pembentukan undang-undang yang melibatkan lembaga legislatif, peraturan ini hanya ditetapkan oleh Presiden saja.

Selain UUD 1945, aturan yang berada dibawahnya yakni undang-undang, mengatur lebih lanjut mengenai Perppu. Undang-undang yang dimaksud ini yaitu, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 1 angka (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa “*Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa*”. Dalam jenis, hierarki dan materi muatan perundangundangan, Pasal 7 angka (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa jenis

² Ni'matul Huda, 2006, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 50. *Noodverordeningsrecht* berarti hak presiden untuk mengatur dalam kegentingan yang memaksa

dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas 7 (tujuh) tingkatan Peraturan Perundang-undangan. Dalam hierarki tersebut, Pasal 7 angka (1) huruf (c) menggariskan Perppu sejajar dengan undang-undang. Sehingga, pada Pasal 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa materi muatan Perppu sama dengan materi muatan undang-undang. Perihal materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang, Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan dengan isi sebagai berikut:

1. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang;
3. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
4. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Sejalan dengan UU diatas, Putusan MK No. 1-2/PUU-XII/2014 tanggal 11 Februari 2014 juga menyatakan materi muatan Perppu adalah materi muatan undang-undang, mempunyai daya berlaku seperti undang-undang dan mengikat umum sejak diundangkan.³ Sebagai bagian dari jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan, Perppu merupakan suatu kewenangan Presiden dalam bidang legislasi. Kedudukan Perppu memang sejajar dengan undang-undang dalam hirarki perundang-undangan.

Akan tetapi dalam pembentukan Perppu tidaklah sama dengan pembentukan undang-undang. Pembentukan Perppu, seperti yang dijelaskan

³ Lihat putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1-2/PUU-XII/2014

dalam Pasal 22 ayat (1) dibentuk oleh Presiden dengan ketentuan syarat kegentingan yang memaksa. Artinya, lahirnya suatu Perppu bukanlah dibentuk melalui mekanisme pembahasan dan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat selanjutnya disebut (DPR) dan Presiden, melainkan dibentuk atas dasar kewenangan mutlak Presiden, yaitu terbentuk karena keadaan ihwal kegentingan yang memaksa.

Dalam kasus ini penulis ingin menjelaskan mengapa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dikeluarkan. Perppu ini sekaligus mencabut dan menyatakan tidak berlakunya UU No 22 Tahun 2014 tentang Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Dengan demikian segala ketentuan yang berlaku dan menjadi dasar dalam Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah PERPPU No 1 Tahun 2014 sejak tanggal 2 Oktober 2014. Sesuai substansinya UU nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota mengubah ketentuan yang sebelumnya berlaku di dalam Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota pada UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah bahwa Kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat menjadi Kepala Daerah dipilih oleh anggota DPRD.

Gambaran situasi parlemen 2014 saat Perppu ini belum dikeluarkan adalah perseteruan dualisme kepemimpinan di legislatif. Perseteruan antara pihak KIH(Koalisi Indonesia Hebat) dan KMP (Koalisi Merah Putih). Perseteruan yang terjadi sejak pemilu 9 juli 2014 yang mungkin terjadi sebelum pemilu, masih berlanjut hingga saat perppu ini dimunculkan. Kedua pihak mempunyai

argumentasi sendiri-sendiri mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah, baik Gubernur, Walikota dan Bupati.

Koalisi Merah Putih (KMP) menginginkan mekanisme yang dilaksanakan secara tidak langsung (melalui DPRD), sedangkan Koalisi Indonesia Hebat (KIH) menginginkan adanya pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Pada Rancangan Undang-undang Pemilihan Umum Kepala Daerah yang saat itu dibahas oleh Kementrian Dalam Negeri memiliki tiga opsi yang ditawarkan dan menjadi pro kontra saat itu, berikut opsi tersebut :

1. Opsi yang pertama, pasangan Kepala Daerah dipilih langsung oleh rakyat seperti Pilkada serentak 2015 dan 2017 yang didukung oleh Fraksi PDIP, Hanura, PKB dan Pemerintah.
2. Opsi yang kedua, pasangan kepala daerah yang dipilih langsung oleh DPRD didukung oleh fraksi Partai Demokrat, Golkar, PAN, PKS, PPP dan Gerindra.
3. Opsi yang terakhir adalah gubernur dipilih langsung oleh rakyat sementara bupati dan walikota dipilih oleh DPRD yang hanya didukung oleh DPD.

Dominasi parlemen oleh kubu Koalisi Merah Putih (KMP) sebagai pemegang kuasa legislatif tidak heran menghasilkan Undang-Undang No 22 Tahun 2014, pada tanggal 2 oktober 2014. Undang-undang ini melegitimasi pemilihan kepala daerah oleh DPRD.

Yang menjadi perhatian utama kepemimpinan sebuah pemerintahan adalah *Public Policy* yaitu apapun yang dipilih pemerintah, apakah mengerjakan

sesuatu itu, atau tidak mengerjakan sama sekali sesuatu itu. Adanya perubahan sistem ini didasarkan pada kepemimpinan kepala daerah yang kurang kompeten dan dinilai banyak melakukan pelanggaran hukum. Perubahan sistem ini sebagai bentuk koreksi atas apa yang terjadi terhadap kepala daerah. Kompetensi kepemimpinan kepala daerah perlu dikaji secara ketat dengan melibatkan DPR sebagai wakil rakyat dalam menentukan pemimpin daerah. Sistem PILKADA secara langsung sesuai UU No 32 Tahun 2004 dinilai membuat peran kepala daerah terlalu sering menisbikan kepentingan rakyat.

Dalam catatan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), pemilihan langsung menghasilkan korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah mencapai 311 kepala daerah dari 546 jumlah kepala daerah seluruh Indonesia.⁴ Sejauh ini pemerintah Indonesia merdeka sejak 1945 Indonesia sudah mengalami 9 kali pergantian Peraturan Undang-undang Kepala Daerah diantaranya :

1. UU Nomor 1 Tahun 1945
2. UU Nomor 22 Tahun 1948
3. UU Nomor 1 Tahun 1957
4. Penpres Nomor 6 Tahun 1959
5. UU Nomor 18 Tahun 1965
6. UU Nomor 5 Tahun 1974
7. UU Nomor 22 Tahun 1999
8. UU Nomor 32 Tahun 2004

⁴ Diakses pada tanggal 20 Januari 2017, Republika.co.id

9. Dan UU Nomor 12 Tahun 2008.⁵

Sesaat setelah disetujui dan disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono menetapkan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota tersebut. Yang melatarbelakangi lahirnya Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilihat dari konsideran menimbang Perppu yaitu⁶ :

1. Untuk menjamin pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota
2. Bahwa kedaulatan rakyat dan demokrasi perlu ditegaskan dengan pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung oleh rakyat, dengan tetap melakukan beberapa perbaikan mendasar atas berbagai permasalahan pemilihan langsung yang selama ini telah dijalankan
3. Bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat

⁵ Diakses pada tanggal 11 Januari 2017, Harian Waspada.com (Medan : 8 Februari 2015)

⁶ Lihat konsideran menimbang Perppu Nomor 1 Tahun 2014

Daerah telah mendapatkan penolakan yang luas oleh rakyat dan proses pengambilan keputusannya telah menimbulkan persoalan serta kegentingan yang memaksa sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009;

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono berpendapat bahwa kebijakan yang diambil oleh beliau disebabkan akan kebijakan untuk menegakkan demokratisasi pemerintahan. Hal tersebut adalah buah dari reformasi, sebagaimana sistem pemilu pada 2004 dan 2009 yang juga menjadikan SBY sebagai Presiden RI pertama yang dipilih langsung oleh rakyat, dan kebijakannya adalah kelanjutan dari itu semua.⁷ Selain itu Presiden mengeluarkan Perppu adalah tentang keterjaminan terhadap pemilihan kepala daerah serta menolak keberadaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota yang memuat pemilihan kepala daerah melalui DPRD. Pemerintahan di Indonesia telah menjalankan pemilihan umum baik secara tak langsung (orde lama-orde baru) dan langsung (reformasi) untuk memilih lembaga eksekutif dan legislatif. Selama enam puluh sembilan tahun merdeka telah terpilih tujuh Presiden yang merupakan buah dari demokrasi.

Persoalannya, Perppu tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota tersebut, ditetapkan Presiden dalam keadaan yang disangsikan keadaan genting yang memaksa untuk dibentuknya Perppu dimaksud. Karena dilihat dari awal proses pembahasan RUU tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang menuai pro dan kontra ataupun mendapatkan penolakan luas oleh rakyat seperti

⁷ . Diakses pada tanggal 9 Januari 2017, (<http://inilah.com>, 2 Oktober 2014)

yang digambarkan dalam konsideran menimbang Perppu di atas. Kemudian dalam keadaan yang tidak kondusif tersebut DPR melakukan rapat paripurna yang pada akhirnya melahirkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan sekaligus lahir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Bahwa tidak ada satupun peristiwa terjadi secara kebetulan, melainkan semuanya mempunyai sebab yang mendahuluinya, termasuk keluarnya UU Nomor 22 Tahun 2014 yang kemudian digantikan keabsahannya menjadi PERPPU No 1 Tahun 2014. Dalam sistem pemerintahan contohnya adalah sebuah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah diharapkan akan kepastian sebuah tindak perilaku masyarakatnya. Apabila kebijakan tidak bisa memberikan perubahan tindak perilaku dalam masyarakat maka adanya pemerintahan tersebut akan menjadi sia-sia. Oleh karena itu kebijakan itu muncul karena suatu kondisi dan berakibat kepada sebuah kondisi yang sesuai dengan harapan ataupun bertentangan dengan harapan kebijakan tersebut dikeluarkan. Oleh karena itu penulis menulis judul skripsi **”Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPPU) No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah (Analisis Latar Belakang dan Dampak)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang persoalan yang coba dijabarkan diatas maka penulis mencoba merumuskan rumusan masalah untuk menjadi rujukan penelitian nantinya berupa :

- 1. Mengapa Pemerintah Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota ?*
- 2. Bagaimana Dampak Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota?*

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan dari rumusan masalah diatas, maka penelitian ini memiliki tujuan untuk :

1. Untuk menganalisis latar belakang pertimbangan yang diambil oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tentang Perppu Nomor 1 Tahun 2014.
2. Untuk mengetahui dampak Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan dari penelitian ini maka manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Memberikan sumbangan gagasan dalam penelitian terkait bagaimana proses penetapan dan dampak kebijakan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 yang diambil oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.
2. Menjadikan referensi kajian secara akademik mengenai bagaimana proses penetapan dan dampak kebijakan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 yang diambil oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

E. Studi Terdahulu

Dalam penelitian ini penulis memaparkan lima penelitian terdahulu yang relevan dengan permasalahan yang akan ditulis secara konsep deskriptif tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang. Yang pertama adalah, penelitian tesis tentang “*Judicial Review* Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Oleh Mahkamah Konstitusi (MK)” oleh Hardyanto, meneliti bagaimana sebuah Perppu mengalami *judicial review* atau uji materi yang dilakukan MK kepada sebuah Perppu yang dibuat, kesahihan dan daya laku produk-produk hukum yang dihasilkan oleh eksekutif dan legislative maupun yudikatif dihadapan MK yang memiliki kewenangan tersebut.

Dalam penelitian ini penulis menghasilkan bahwa Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung adalah lembaga yang memiliki kewenangan tersebut. Pasal 7B ayat (1) UUD Negara RI 1945 ayat (4), dan ayat (5) mengatur bahwa MK memiliki kewajiban untuk memeriksa dan mengadili serta memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat DPR tentang dugaan Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden seperti ditentukan dalam Pasal 7A UUD Negara RI 1945.

Judicial review merupakan pengujian norma suatu peraturan perundang-undangan oleh lembaga peradilan terhadap produk hukum yang dihasilkan oleh lembaga legislatif. Pengujian yang dilakukan oleh lembaga legislatif dinamakan *legislative review*. *Legislative review* bisa dilihat dalam praktik pengujian Perppu oleh DPR. Ketentuan Pasal 22 ayat (3) UUD Negara RI 1945 menegaskan bahwa

apabila DPR tidak menyetujui Perppu, maka Perppu tersebut harus dicabut. Yang membedakan dengan penelitian tersebut adalah dalam penelitian ini meneliti bagaimana proses terjadinya penetapan perppu dilihat dari aspek sebab keluarnya perppu tersebut dan bagaimana akibat dari keluarnya sebuah perppu.

Penelitian selanjutnya yang menjadi studi terdahulu ialah Jurnal berjudul Eksistensi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Dalam Sistem Norma Hukum di Indonesia oleh J. Ronald Mawuntu. Dalam jurnal ini penulis mencoba meneliti bagaimana sebuah perppu mampu menjadi tolak ukur perundangan di Indonesia, dan apa saja yang menjadi ukuran dalam pembentukan sebuah perppu. Disisi lain penulis juga meneliti bagaimana sebuah perppu mampu menunjukkan eksistensi dalam menghadapi ketentuan-ketentuan pidana di Indonesia.

Dari penelitian ini penulis menemukan bahwa perppu merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang harus ada dalam sistem norma hukum NKRI sebagai konsekuensi logis dari dianutnya sistem presidensial dalam pemerintahan yang selalu dipertahankan sepanjang sejarah konstitusi di Indonesia. Perppu memberikan penguatan terhadap sistem presidensial dan *Separation Of Power with Check and Balanced Principle* mengingat legislative di Indonesia, DPR memiliki peranan penting dalam penentuan langkah selanjutnya Perppu tersebut. Kemudian yang menjadi tolak ukur dalam pembuatan Perppu adalah “Kegentingan Yang Memaksa” sebagai landasan dasar politis dan sosiologis bagi pembentukan Perppu. Yang membedakan penelitian tersebut dengan penelitian ini adalah Perppu dalam penelitian ini adalah Perppu yang telah ditetapkan dan penulis ingin menganalisis bagaimana sebab akibat Perppu ini ditetapkan

sementara dalam Jurnal tersebut masih kepada bagaimana posisi dan eksistensi Perppu sebagai perundang-undangan di Indonesia.

Studi terdahulu yang ketiga adalah Jurnal dengan Judul Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi disusun oleh Djoko Imbawani. Dalam jurnal ini penulis mencoba meneliti bagaimana posisi MK sebagai lembaga penguji sebuah Perppu. Penelitian ini memiliki kesamaan dengan penelitian pertama dimana meneliti mengenai keterkaitan MK baik secara hubungan kewenangan dan Judicial Review dengan Perppu. Dalam penelitian ini penulis mencoba meneliti bagaimana pandangan MK terhadap Perppu sebagai perundang-undangan dan sejauh mana kewenangan MK terhadap sebuah Perppu.

Dari penelitian ini ditemukan bahwasanya kewenangan pengujian UU terhadap UUD 1945 adalah pada pembatasan kewenangan bagi MK yang hanya dapat menguji undang-undang yang diundangkan setelah perubahan UUD 1945, namun pembatasan ini sejak tanggal 12 April 2005 tidak berlaku lagi karena dicabut oleh MK. Putusan MK tersebut sangat tepat sebab pembatasan yang dilakukan dalam Pasal 50 menyalahi hakikat supremasi UUD 1945 sebagai batu uji terhadap semua undang-undang yang sedang berlaku. Sebagai pengawal konstitusi, MK dibentuk untuk menjamin agar konstitusi sebagai hukum tertinggi dapat ditegakkan sebagaimana mestinya, hal ini sebagai konsekuensi dari supremasi konstitusi yang dianut dalam UUD 1945. Sebagai penafsir konstitusi, MK merupakan lembaga negara yang memiliki kewenangan tertinggi menentukan tafsir yang benar tentang berbagai hal yang terdapat dalam konstitusi.

UUD secara tegas memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar. Mahkamah Konstitusi berpandangan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji Perppu karena kedudukan Perppu setara dengan undang-undang. Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji Perppu seharusnya dibatasi kepada Perppu yang materinya diluar hukum administrasi negara.

Dalam penelitian jurnal yang menjadi berbeda dengan penelitian skripsi ini adalah hasil dari jurnal ini masih mengenai bagaimana MK terhadap Perppu tanpa menyinggung Presiden sebagai pembuat Perppu, sehingga penelitian ini dibuat untuk melengkapi penelitian sebelumnya.

Studi terdahulu yang menjadi pandangan penulis selanjutnya adalah Skripsi Penelitian Tentang “Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam kaitannya dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009” oleh Refidiyana. Dalam penelitian yang ditulis oleh Refidiyana ini, penulis ingin meneliti bagaimana mekanisme pembentukan Perppu No 1 Tahun 2014 tersebut dilihat dari putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 perihal Kegentingan yang Memaksa. Disini penulis hanya terfokus kepada putusan MK dan kaitanya terhadap perppu tersebut. Yang membedakan adalah dalam penelitian tersebut hanya melihat keluarnya Perppu tersebut dari keputusan MK. Oleh karena itu dalam skripsi ini penulis mencoba meneliti secara keseluruhan dari proses penetapan Perppu tersebut dari penyebab hingga kepada akibat dari penetapan perppu tersebut dari berbagai aspek, baik MK, Presiden,

kondisi perpolitikan, dan masyarakat secara keseluruhan sebagai kesatuan Indonesia.

Dalam studi terdahulu yang terakhir berupa Skripsi dengan judul “Syarat Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa dalam Pembuatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Studi Kasus Perppu No 1 Tahun 2014)” oleh Reza Haryo Mahendra Putra. Dalam perpektif ini penulis melihat studi terdahulu yang meneliti tentang analisis unsur dalam hal pembuatan Perppu yakni perihal Kegentingan Memaksa dalam pembuatan perppu. Penelitian tersebut menghasilkan bahwa kegentingan yang memaksa dalam Perppu No 1 Tahun 2014 tidak menjadi unsur yang tepat dalam melatar belakangi penetapan perppu tersebut ketika hanya berasal dari desakan masyarakat banyak.

Dari hasil penelitian tersebut yang membedakan adalah bagaimana dalam penelitian ini penulis ingin dikembangkan menjadi menganalisa latar belakang dan dampak dari Penetapan Perppu No 1 Tahun 2014 bukan hanya perihal kegentingan memaksa saja.

Daftar Tabel 1.1 Studi Terdahulu

No	Penulis (Tahun)	Topik	Fokus	Hasil	Perbedaan
1	Hardyanto (2014)	<i>Judicial Review</i> Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Oleh Mahkamah Konstitusi (MK)	Kesahihan dan daya laku produk-produk hukum	Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung adalah lembaga yang memiliki kewenangan tersebut.	Proses terjadinya penetapan perppu dilihat dari aspek sebab dan akibatnya.
2	J. Ronald Mawuntu (2011)	Eksistensi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Dalam Sistem Norma Hukum di Indonesia	Perppu menjadi tolak ukur perundang-an di Indonesia,	Perppu merupakan sebagai konsekuensi logis dari dianutnya sistem presidensial.	bagaimana sebab akibat Perppu ini ditetapkan.
3	Djoko Imbawani (2014)	Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi	Posisi MK sebagai lembaga penguji sebuah Perppu	MK dibentuk untuk menjamin agar konstitusi sebagai hukum tertinggi.	Presiden sebagai pembuat Perppu
4	Refidiyana (2016)	Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam kaitannya dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009	Mekanisme pembentukan Perppu No 1 Tahun 2014	Keluarnya Perppu harus berdasarkan perihal kegentingan yang memaksa.	Keseluruhan dari proses penetapan Perppu tersebut.
5	Reza Haryo Mahendra Putra (2015)	Syarat Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa dalam Pembuatan PERPPU	Kegentingan yang memaksa.	Kegentingan yang memaksa dalam Perppu No 1 Tahun 2014 unsur yang tepat	Analisis Perppu tidak hanya kegentingan yang memaksa

F. Kerangka Dasar Teori

1 Teori Kebijakan

Secara umum, istilah “Kebijakan” atau “policy” digunakan untuk menunjuk perilaku seorang actor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah actor dalam bidang kegiatan tertentu. Pengertian kebijakan seperti ini dapat kita gunakan dan relatef memadai untuk keperluan pembicaraan-pembicaraan biasa, namun menjadi kurang memadai untuk menjadi pembicaraan-pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan public. Oleh Karena itu kita memerlukan batasan atau konsep yang lebih tepat.⁸

Anderson mengemukakan ciri-ciri dari kebijakan antara lain : “*Public policy is purposive, goal oriented behavior rather than random or chance behavior*”⁹ (kebijakan publik lebih bersifat memiliki tujuan, maksud dibanding dengan sekedar random). “*Public policy is based on law and authoritative.*”¹⁰ (Kebijakan publik didasarkan atas hukum dan memiliki otoritas). Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai apa yang pemerintah lakukan, mengapa dilakukan dan perbedaan apa yang muncul¹¹ sementara bagi Parsons Kebijakan publik didefinisikan sebagai “*A field which tends to be defined by policy areas or*

⁸ Budi Winarno, *Kebijakan Publik, Teori dan Proses*, (Yogyakarta :MedPress.2007), hal.16

⁹ Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik*, (Jakarta : Yayasan Pancur Siwah, 2002), hal.41

¹⁰*Ibid.*, hal. 41.

¹¹ Thomas R Dye, *Understanding Public Policy, 7th edition*, (New Jersey: Prentice Hall, 1992), hal. 2-4

sectors, and it's largely in this setting that inter-disciplinary and inter-institutional interaction may take place"¹²

Lingkup kebijakan publik sangatlah luas karena mencakup berbagai sektor atau bidang pembangunan, seperti dibidang pendidikan, pertanian, kesehatan, transportasi, pertahanan, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkinya, kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional, maupun lokal, seperti Undang-undang, Peraturan pemerintah, Peraturan Pemerintah Provinsi, Peraturan Pemerintah Kabupaten/Kota, dan keputusan Bupati/Walikota.¹³

Dalam studi kebijakan publik terdapat dua pendekatan, yakni : pertama dikenal dengan istilah analisis kebijakan (*Policy Analysis*), dan kedua kebijakan publik politik (*politic public policy*) (Hughes, 1994:145). Pada pendekatan pertama, studi analisis kebijakan lebih terfokus pada studi pembuatan keputusan (*Policy Formation*) dengan menggunakan model-model statistic dan matematika yang canggih. Sedangkan pada pendekatan yang kedua, lebih menekankan pada hasil dan outcome dari kebijakan publik daripada penggunaan metode statistic, dengan melihat interaksi politik sebagai factor penentu, dalam berbagai bidang, seperti kesehatan, pendidikan, kesejahteraan, dan lingkungan.

Kebijakan publik memberikan implikasi :*Pertama*, Kebijakan negara selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi kepada tujuan ; *Kedua*, berisikan tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan

¹² Wayne Parsons, *Public Policy, an Introduction to the Theory and Practice Analysis*, (Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing Inc, 1995, hal.31

¹³ AG. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar. 2005), hlm.3.

pejabat pemerintah; *Ketiga*, merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah; *Keempat*, bersifat positif dalam artian merupakan beberapa bentuk tindakan yang dilakukan pemerintah mengenai sesuatu masalah tertentu. Demikian juga dapat bersifat negative dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu; *Kelima*, berlandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat otoritatif.

Hakikatnya suatu kebijakan negara sebagai tindakan yang mengarah kepada suatu tujuan, akan dapat dipahami dengan baik dengan memerinci ke dalam lima kategori, menurut Hogwood dan Gunn dalam Rakhmat (2009-130),¹⁴ sebagai berikut:

a. Tuntutan Kebijakan (*Policy Demands*)

Di dalam sistem politik, proses formulasi suatu kebijakan negara, merupakan berbagai desakan atau tuntutan dari para actor pemerintah maupun swasta kepada pejabat pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan terhadap masalah tertentu. Tentunya, desakan ataupun tuntutan itu bervariasi, dalam arti dari yang bersifat umum sampai kepada usulan untuk mengambil tindakan konkrit tertentu terhadap sesuatu masalah yang terjadi di dalam masyarakat.

b. Keputusan Kebijakan (*Policy Decision*)

¹⁴ Muhlis Madani, *Dimensi Interaksi Aktor Dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik*, (Yogyakarta : Grha Ilmu.2011), hlm.19.

Merupakan keputusan-keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah, dengan maksud untuk memberikan keabsahan, kewenangan atau memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan negara.

c. Pernyataan Kebijakan (*Policy Statement*);

Merupakan pernyataan resmi atau artikulasi mengenai kebijakan negara tertentu. Apabila dicermati secara mendalam, pernyataan kebijakan dari seorang pejabat dengan pejabat lainnya. Disini diperlukan adanya koordinasi agar pernyataan kebijakan yang dimaksud menjadi sinkron. Hal ini dipandang perlu, mengingat masyarakatlah yang terkena dampaknya.

d. Keluaran Kebijakan (*Policy Output*);

Merupakan wujud kebijakan negara yang paling dapat dilihat dan dirasa karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan dan pernyataan kebijakan negara.

e. Hasil Akhir Kebijakan (*Policy Outcomes*);

Setelah kebijakan selesai diimplementasikan terdapat hasil akhir kebijakan, yaitu berupa akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan ataupun tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu.

2 Teori Legislasi

Kekuasaan negara pada tingkat peradaban dunia yang di sebut modern telah merumuskan pemisahan ke tiga fungsi besar menampilkan kekuasaan membentuk undang – undang (*Legislation*), pemerintah (*executive*), dan peradilan (*judiciary*). Khusus pada kekuasaan pembentukan undang – undang mempunyai asas akan mengatur seluruh aspek kehidupan bernegara dalam melaksanakan seluruh aktifitasnya. Oleh karena itu tugas berat sang legislator yang akan menjabarkan setiap kebutuhan masyarakat kedalam rumusan undang – undang dan selalu mengalami perubahan setiap saat.

Menurut Soetandyo Wignjosoebroto, legislasi adalah suatu proses pembentukan undang-undang, yang dilakukan oleh suatu badan yang dibentuk secara khusus untuk tujuan itu , dalam hal ini badan yang dimaksud adalah Dewan Perwakilan Rakyat.

Anis Ibrahim (2008) dalam disertasinya *Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi* mengatakan bahwa Legislasi berasal dari Bahasa Inggris *legislation*. Ditinjau secara kebahasaan maupun dalam khasanah ilmu hukum, legislasi mengandung makna dikotomis, yang bias berarti (1) proses pembentukan hukum (Perundang-undangan), dan juga bias berarti (2) produk hukum (perundang-undangan). Namun berdasarkan pembacaan dan penelusuran berbagai kamus, ternyata masing-masing kamus tidaklah sama dalam memberikan pengertian legislasi ini. Ada yang memberi makna ganda dan ada yang memberi makna tunggal.

Elizabeth A. Martin dan Jonathan Law, misalnya, mengartikan *Legislasi* sebagai 1) *the whole or any part of a country's written law*, 2) *the process of making written law*.¹⁵ Demikian juga dengan John M. Echols dan Hassan Shadily menerjemahkan *Legislation* sebagai (1) perundang-undangan, (2) pembuatan undang-undang.¹⁶ Sementara disisi yang berbeda Subekti dan Tjitrosoedibio yang menyamakan legislasi (*Legislatie*) dengan perundang-undangan saja.¹⁷ Sedangkan Satjipto Rahardjo yang menyamakan legislasi (*wetgeving, legislation*) sebagai “pembuatan undang-undang”.¹⁸

Dari sekian banyak pengertian tentang legislasi sebagai perundang-undangan. Menurut M. Solly Lubis, “yang dimaksud dengan Perundang-undangan itu ialah proses pembuatan peraturan negara. Dengan kata lain tat acara mulai dari perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan dan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan”.¹⁹ Al. Andang L. Binawan menyebutkan bahwa legislasi, seperti halnya banyak kata serapan yang berakhiran ‘asi’, menunjuk pada suatu proses, untuk menghasilkan hukum (dalam arti UU).²⁰

Peraturan perundang-undangan adalah suatu keputusan dari suatu lembaga negara atau lembaga pemerintahan yang dibentuk berdasarkan atribusi dan delegasi. Atribusi kewenangan dalam pembentukan perundang-undangan, yang

¹⁵ Elizabeth A. Martin dan Jonathan Law (2006) *A Dictionary of Law, Sixth Edition*. Oxford University Press, New York, p. 311.

¹⁶ John M. Echols dan Hassan Shadily (1995) *Kamus Inggris Indonesia*. Gramedia. Jakarta, hal 353

¹⁷ Subekti dan Tjitrosoedibio (1980) *Kamus Hukum*. Pradnya Paramita. Jakarta, hal. 76.

¹⁸ Satjipto Rahardjo (2002) *Sosiologi Hukum, Perkembangan, Metode, dan Pilihan Masalah*. Penyunting Khudzaifah Dimiyati, Muhammadiyah University Press, Surakarta, hal. 123

¹⁹ M. Solly Lubis (1995) *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*. Mandar Maju, Bandung, hal. 1,

²⁰ Al. Andang L. Binawan (2005) “Merunut Logika Legislasi”. *Jentera Jurnal Hukum*. Edisi 10-Tahun III, Oktober 2005, hal. 9.

diberikan oleh Undang-Undang Dasar dan/atau undang-undang kepada lembaga negara dalam hal ini presiden, akan melekat secara terus-menerus. Dengan kewenangan ini, presiden dapat berprakarsa secara mandiri untuk mengajukan pembentukan peraturan perundangundangan setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas kewenangan yang diberikan UUD dan/atauUU.

Sementara dalam pasal 1 UU RI No 12 Tahun 2011, pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, atau penetapan dan pengundangan.

a. Undang-Undang

Pengertian undang-undang dalam Jurnal Ilmiah Hukum dan Dinamika Masyarakat, Vol.8 No.2, April 2011, Kata Undang-Undang (UU) dalam tulisan ini adalah undang-undang dalam arti formal dan material (*wet in formele zin en materiele zin*) sekaligus. Sehingga mencakup semua jenis peraturan perundang-undangan dari undang-undang kebawah. Mengenai undang-undang dalam arti formal dan material,, P.J.P Tak dalam bukunya *Rechtsvorming in Nederland*, sebagaimana dikutip oleh H. Machmud Aziz dalam jurnal MK edisi Oktober 2010 Vol.5, mengatakan bahwa pengertian undang-undang dibagi dalam dua pengertian yaitu "undang-undang dalam arti formal (*wet in formele zin*) dan undang-undang dalam arti material (*wet in materiele zin*).

Menurut P.J.P Tak, undang-undang dalam arti formal adalah "*...van een wet in formele zin spreken we als de regering en de stten-generaal*

gezamenlijk een besluit nemen volgens in de grondwet (apabila pemerintah bersama dengan parlemen mengambil keputusan, maksudnya untuk membuat undang-undang).

Selanjutnya P.J.P Tak mengatakan "*...weten in formele zin kumen slechts worden vastgestelde door deregering en de stten-generaal gezamenlijk. We neomen deze weten daarom ook wel parlementaire wetten en de formele wetgever ook wel perlementere wetgever..(undang-undang dalam arti formal hanya dapat dibentuk oleh pemerintah dan parlemen. Oleh karena itu undang-undang ini disebut juga undang-undang parlementar dan pembentuk undang-undang dalam arti formal ini juga disebut undang-undang parlementer)*".

P.J.P Tak juga mengatakan "*...De Grondwet kent niet allen aan de formele wetgever wetgevende bevoegdheden toe, mar rook andree overheidsorgamen zoals de regerin, de propiciale staten en de gementereed. Zowel de formele wetgeger als deze andree overheidsorganen hebben de bevoegdeid tot het maken van wetten inmateriele zin* (kewenangan membentuk peraturan perundang-undanganoleh Undang-Undang Dasar tidak hanya diberikan kepada pembentuk undang-undang dalam arti formal saja, tetapi kewenangan ini juga diberikan kepada organ / lembaga penguasa yang lain seperti eksekutif / pemerintah, pemerintah propinsi dan kota. Baik pembentuk undang-undang dalam arti formal maupun organ / lembaga penguasa yang lain tersebut mempunyai kewenangan untuk membuat "undang-undang dalam arti material").

Mengenai pengertian undang-undang dalam arti material, P.J.P Tak mengatakan bahwa "*...van een wet in materiele zin spreken we al seen besluit van een organ met wetgevende bevoegdheid algemenen, burgers bindende regels bevat...*(undang-undang dalam arti material adalah jika suatu lembaga yang mempunyai kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan mengeluarkan suatu keputusan yang isinya mengikat umum).

Dalam konteks Indonesiaan, teori undang-undang dalam arti formal dan undang-undang dalam arti material dibahas oleh A. Hamid S. Attamimi dalam disertasinya. Dalam hal ini Attamimi tidak menggunakan kata "Undang-Undang" sebagai terjemahan / padanan kata "wet" karena dalam konteks teori ini pengertian "wet" menurut Attamimi tidak dapat diterjemahkan dengan "Undang-Undang".

Attamimi berpendapat bahwa dalam pengertian "wet dalam arti formal" dan "wet dalam arti materiil", kata "wet" disini tidak tepat apabila kata-kata "wet in formele zin" diterjemahkan dengan "undang-undang dalam arti formal" atau "undang-undang dalam arti materiil". Sebab kata "undang-undang" dalam bahasa Indonesia tidak dapat dilepaskan kaitannya dari konteks pengertian ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945. Apabila dilepaskan dari konteks tersebut, maka akan timbul kerancuan mengenai pemahamannya. Dalam konteks pengertian teknis ketatanegaraan Indonesia menurut Attamimi "Undang-Undang" adalah produk hukum yang dibentuk oleh presiden dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Negara, yang

dilakukan dengan persetujuan DPR (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen).

Menurutnya "*wet in formele zin*" memang dapat dipersamakan dengan undang-undang, karena secara formal wet merupakan hasil bentukan pembentukan wet yang dinegara Belanda, terdiri atas pemerintahan (*regering*) dan Staten-generaal (*parlemen*) secara bersama-sama, sedangkan undang-undang dinegara Indonesia dibentuk oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Dengan tidak mengurangi rasa hormat kita kepada Almarhum Attamimi sebagai bapak perundang-undangan Indonesia yang meletakkan dasar-dasar ilmu perundang-undangan di Indonesia, dengan adanya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945, pendapat ini sekarang sudah kurang tepat lagi. Karena berdasarkan ketentuan pasal 5 ayat (1) jo pasal 20 perubahan pertama dan perubahan kedua UUD 1945, pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang sekarang berada ditangan DPR dan dibahas bersama dengan presiden untuk mendapatkan persetujuan.

Menurut Attamimi "*wet in materiele zin*" di negara Belanda mempunyai arti khusus. Ia memang berisi peraturan, tetapi tidak selalu merupakan hasil bentukan Regering dan Staten Generaal bersama-sama, melainkan dapat juga merupakan produk pembentuk peraturan (*regelgever*) yang lebih rendah,, seperti raja, menteri, provinsi, kota, dan lainnya. Oleh karena itu untuk menghilangkan kerancuan pengertian, dalam hal ini menyarankan agar kata-kata "*wet in formele zin*" diterjemahkan dengan

"undang-undang" saja, sedangkan "wet in materieele zin" dengan "Peraturan Perundang-Undangan".

Dalam hukum positif sekarang di Indonesia, menurut UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Peraturan Pembentukan Perundang-Undangan, dalam pasal 1 angka 2 yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Definisi ini hanya mencakup pemahaman "*wet in formele zin*" saja.

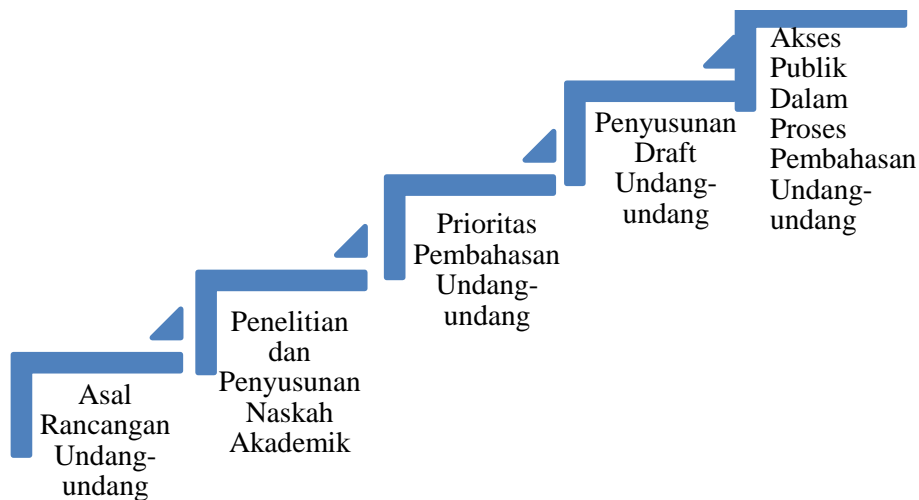
Sedangkan pengertian asas Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (Indrati 2007). Hal ini sebagaimana dijelaskan, dengan mengacu pada ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945.²¹

b. Proses pembentukan undang-undang

Proses pembentukan undang-undang yang baik (*law making process*) ada lima tahapan penting yang harus dijadikan patokan dalam menghasilkan Undang-undang yang baik, yaitu :

²¹ Yuliandri, 2010, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik (Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 41-43.

Gambar 1.1 :Proses Pembentukan Undang-Undang yang Baik



1) Asal Rancangan Undang-undang (*a bill's origins*)

Asal rancangan undang-undang dalam UUD 1945, rancangan undang-undang dapat berasal dari pemerintah dan DPR. Perkembangan memang menunjukkan bahwa jumlah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR jauh lebih banyak dibandingkan dengan era sebelumnya. Tetapi itu pun belum mencukupi karena UUD 1945 lebih mengutamakan DPR mempergunakan fungsi legislasi dibandingkan dengan fungsi yang lain. Meski ada peningkatan jumlah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR, beberapa draf yang dihasilkan masih jauh dari sempurna.

2) Penelitian dan Penyusunan Naskah Akademik (*the concept paper*)

Penelitian dan penyusunan naskah akademik ini perlu diketahui bahwa dalam penyusunan naskah rancangan undang-undang paling sedikit dimulai dengan sebuah penelitian. Tidak hanya itu, naskah akademik

diperlukan untuk menjelaskan logika dan alasan yang mendukung pentingnya rancangan undang-undang yang bersangkutan dijadikan undang-undang.

3) Prioritas Pembahasan Undang-undang (*prioritizatio*)

Dalam menentukan prioritas pembahasan rancangan undang-undang. Penentuan prioritas diperlukan untuk menjawab secara tepat kebutuhan-kebutuhan penyelenggaraan negara. Paling tidak ada tiga sumber yang harus dijadikan dasar prioritas dalam membuat undang-undang yang baik yaitu : Perintah yang ada dalam konstitusi, Kebutuhan penyelenggaraan negara di luar amanat konstitusi, dan Kebutuhan hukum masyarakat.

4) Penyusunan Draft Undang-undang (*drafting the bill*)

Tahapan ini terkait dengan penyusunan pokok-pokok pikiran yang terdapat dalam naskah akademik menjadi norma hukum.

5) Akses Publik Dalam Proses Pembahasan Undang-undang (*Research*)

Akses publik dalam proses pembahasan diakui dalam beberapa waktu terakhir akses publik dalam proses legislasi jauh lebih terbuka dibandingkan dengan waktu sebelumnya.

c. Asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pengertian asas Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (Indrati 2007).

Menurut Van De Vlies (Maria Falida 2011) , perumusan tentang asas pembentukan peraturan perundang undangan yang baik, dapat dibagi menjadi dua bagian yaitu asas formal (*Formele Beginsele*) dan asas materiil (*Materiele Beginsele*).

Asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik sebagaimana dirumuskan dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, khususnya Pasal 5 dirumuskan sebagai berikut :

Berikut ini tentang penjelasan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik :

- 1) Asas kejelasan tujuan, adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- 2) Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga / pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, bila dibuat oleh lembaga / pejabat yang tidak berwenang.

- 3) Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, adalah bahwa dalam pembentukan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangnya.
- 4) Asas dapat dilaksanakan, adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut dalam masyarakat, baik secara fisiologis, yuridis maupun sosiologis.
- 5) Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- 6) Asas kejelasan rumusan, adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- 7) Asas keterbukaan, adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-

luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

d. Asas Pemberlakuan Peraturan Perundang-undangan

Secara umum ada beberapa asas atau dasar agar supaya Peraturan Perundang-undangan berlaku dengan baik dan efektif, dalam arti bahwa Peraturan Perundangundangan tersebut berlaku dengan baik (sempurna) dan efektif dalam teknik penyusunannya. Ada 3 (tiga) asas pemberlakuan Peraturan Perundang-Undangan yakni asas yuridis, asas filosofis, asas sosiologis. Teknik penyusunan Peraturan Perundang-Undangan merupakan hal lain yang tidak mempengaruhi keberlakuan Peraturan Perundang-undangan, namun menyangkut baik atau tidaknya rumusan suatu Peraturan Perundang-undangan.

1) Asas Yuridis

Asas yuridis tersebut sangat penting artinya dalam penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu yang berkaitan dengan :

- a) Keharusan adanya kewenangan dari pembuat Peraturan Perundang-Undangan, yang berarti bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang.
- b) Keharusan adanya kesesuaian antara jenis dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan. Ketidaksesuaian jenis tersebut dapat

menjadi alasan untuk membatalkan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat.

- c) Keharusan mengikuti tata cara atau prosedur tertentu. Apabila prosedur/tata cara tersebut tidak ditaati, maka Peraturan Perundang-undangan tersebut batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan mengikat.
- d) Keharusan tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

2) Asas Filosofis

Asas filosofis Peraturan Perundang-undangan adalah dasar yang berkaitan dengan dasar filosofis/ideologi negara, dalam arti bahwa Peraturan Perundang-Undangan harus memperhatikan secara sungguh-sungguh nilai-nilai (citra hukum) yang terkandung dalam Pancasila. Setiap masyarakat mengharapkan agar hukum itu dapat menciptakan keadilan, ketertiban, dan kesejahteraan.

3) Asas Sosiologis

Asas sosiologis Peraturan Perundang-undangan adalah dasar yang berkaitan dengan kondisi/kenyataan yang hidup dalam masyarakat berupa kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan dan harapan masyarakat. Oleh karena itu Peraturan Perundang-undangan yang telah dibuat diharapkan dapat diterima oleh masyarakat dan

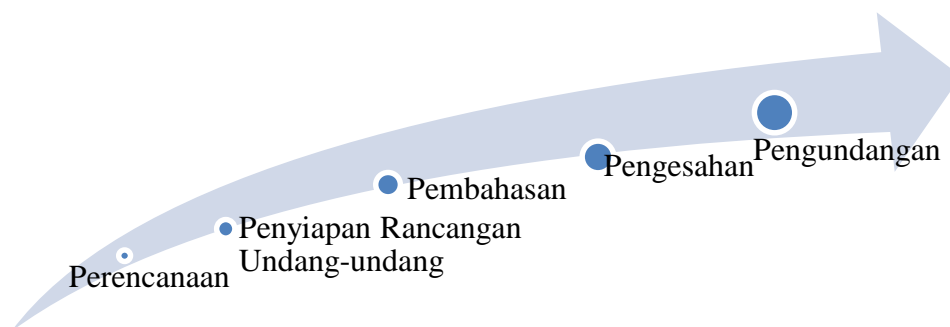
mempunyai daya-laku secara efektif. Peraturan Perundang-undangan yang diterima oleh masyarakat secara wajar akan mempunyai daya laku yang efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengarahan institusional untuk melaksanakannya. Soerjono Soekanto-Purnadi Purbacaraka mencatat dua landasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum, yaitu :

- a) Teori Kekuasaan (*Machttheorie*) secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak diterima oleh masyarakat;
- b) Teori Pengakuan, (*Annerkennungstheorie*). Kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.

e. Tahap Pembuatan Undang-undang

Sementara dalam pembuatannya undang-undang memiliki beberapa tahap diantaranya :

Gambar 1.2 : Tahap Pembuatan Undang-undang



- 1) Tahap Perencanaan

Tahap perencanaan ini yang digunakan sebagai dasar adalah Peraturan Presiden No 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, No. 01/DPR-RI/III//2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2005 - Tahun 2009 dan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat No. 02F/DPR-RI/II/2005-2006 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2006.

2) Tahap Penyiapan Rancangan Undang-Undang

Dalam penyiapan ini dapat dibedakan berdasarkan asal mula Rancangan Undang-Undang dibuat, yaitu Rancangan Undang-Undang yang berasal dari pemerintah, Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.

3) Tahap Pembahasan

Tahap pembahasan ini ada di Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No. 08/DPR-RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

4) Tahap Pengesahan

Tahap pengesahan ini dilaksanakan menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Perundang-undangan dan

Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan Perundangan dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

5) Tahap Pengundangan

Tahap pengundangan ini dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang no. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Perundang-undangan dan Peraturan Presiden No.1 Tahun 2007 tentang Pengesahan Perundangan dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

f. Tata Urutan Perundangan

Perundang-undangan di Indonesia juga memiliki Tata Urutan Perundangan yang tertuang dalam Ketetapan MPR No. III / MPR / 2000 adalah sebagai berikut :

- 1) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD)
- 2) Ketetapan MPR (Tap MPR)
- 3) Undang-Undang (UU)
- 4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)
- 5) Peraturan Pemerintah (PP)
- 6) Keputusan Presiden (Keppres)
- 7) Peraturan Daerah (Perda).

Tata Urutan Perundangan Indonesia kemudian berubah menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 adalah sebagai berikut :

- 1) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD)
- 2) Undang-Undang (UU) atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)

- 3) Peraturan Pemerintah (PP)
- 4) Peraturan Presiden (Perpres)
- 5) Peraturan Daerah (Perda)

Penjelasan Tata Urutan Perundangan Indonesia adalah sebagai berikut :

- 1) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD)

UUD 1945 dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara. UUD 1945 disusun BPUPKI yang kemudian pada tanggal 18 Agustus 1945 ditetapkan ditetapkan oleh PPKI. Selama ini UUD 1945 telah mengalami empat kali amandemen.

Isi dari UUD 1945 adalah Batang Tubuh yang terdiri dari 16 bab, 37 pasal dengan 36 pasal tambahan, 3 pasal aturan peralihan, 2 pasal aturan tambahan.

- 2) Undang-Undang (UU)

Undang-Undang ini dibuat oleh Presiden bersama dengan DPR dengan tujuan diabuatnya Undang-Undang adalah untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar.

- 3) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)

Perppu ini kedudukannya sejajar dengan Undang-Undang, Perppu dikeluarkan oleh presiden jika dalam keadaan memaksa tanpa mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari DPR. Meskipun demikian Perppu harus diajukan ke DPR dalam persidangan berikutnya, DPR berhak menolak atau menerima Perppu. Jika

nantinya Perppu ditolak oleh DPR maka Perppu tidak berlaku lagi dan harus dicabut.

4) Peraturan Pemerintah (PP)

Sebagai Kepala Pemerintahan, Presiden berwenang untuk menetapkan sebuah Peraturan Pemerintah (PP) dengan tujuan untuk melaksanakan Undang-Undang.

5) Peraturan Presiden

Peraturan Presiden adalah peraturan yang ditetapkan oleh Presiden dengan tujuan untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar, Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah.

6) Peraturan Daerah (Perda)

Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten atau Kota dengan tujuan untuk melaksanakan peraturan di atasnya dan juga untuk peraturan yang mengatur daerah sesuai dengan kebutuhan daerah.

g. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)

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

Dalam Undang-Undang No 12 Tahun 2011 menempatkan kedudukan Undang-Undang sederajat dengan Perppu. Batang tubuh undang-undang tentang penetapan Perppu menjadi undang-undang pada dasarnya terdiri atas dua pasal, Pasal 1 memuat penetapan Perppu menjadi undang-undang, diikuti dengan pernyataan melampirkan Perppu sebagai bagian yang tidak terpisahkan dengan undang-undang penetapan yang bersangkutan. Sedangkan Pasal 2 memuat ketentuan mengenai saat mulai berlakunya.

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 atau yang sering disebut Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang. Dalam UU No 12 Tahun 2011 Pasal 1 ayat 4 menjelaskan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Perppu ditandatangani oleh Presiden. Setelah diundangkan, Perppu harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut, dalam bentuk pengajuan RUU tentang Penetapan Perppu Menjadi Undang-Undang. Pembahasan RUU tentang penetapan Perppu menjadi Undang-Undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan RUU. DPR hanya dapat menerima atau menolak Perppu. Jika Perppu ditolak DPR, maka Perppu tersebut tidak berlaku, dan Presiden mengajukan RUU

tentang Pencabutan Perppu tersebut, yang dapat pula mengatur segala akibat dari penolakan tersebut.

Dalam (Pasal 1 Angka 4 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan), yang harus segera diatasi, karena pembentukan Undang-Undang memerlukan waktu yang relative lama. "*noodverordeningsrecht*" atau "hak Presiden untuk mengatur kegentingan yang memaksa" tidak selalu ada hubungannya dengan keadaan bahaya, tetapi cukup apabila menurut keyakinan Presiden terdapat keadaan mendesak dan dibutuhkan peraturan yang mempunyai derajat Undang-Undang. Dan PERPPU tidak dapat ditangguhkan sampai DPR melakukan pembicaraan pengaturan keadaan tersebut. Jangka waktu berlakunya PERPPU ialah terbatas, sebab harus dimintakan persetujuan oleh DPR untuk dijadikan Undang-Undang ataukah dicabut.

Pasal 22 ayat (1) UUD Negara RI 1945 mengatur bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti Undangundang. Perppu dikeluarkan oleh Presiden sebagai tanggapan atas kebutuhan hukum yang mendesak dan memerlukan penanganan yang cepat. Materi yang dapat diatur dengan Perppu pada prinsipnya adalah sama dengan materi yang dapat diatur dengan Undangundang, sebab kedua jenis peraturan perundangan ini kekuatan serta derajatnya adalah sama (Soehino, 1990:33). Perppu ditetapkan Presiden dan merupakan peraturan perundang-undangan yang bersifat darurat, karena itu dalam Konstitusi RIS dan UUDS 1950 disebut "undang-undang darurat". Hal

yang dimaksud dengan “pengganti undang-undang”, adalah bahwa materi Perppu merupakan materi muatan undang-undang (Bagir Manan, 1992:50).

Menurut Asshiddiqie (2007:205), UUD-RIS Tahun 1949 menggunakan terminologi keadaan yang mendesak dan Undang-Undang Darurat. Pasal 139 ayat (1) UUD-RIS Tahun 1949 menyatakan “Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan UU darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintah federal yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera”.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, dikenal dua hukum darurat yang konstitusional subyektif dan ekstra konstitusional obyektif. Mahfud (2010:108) mengemukakan bahwa yang konstitusional obyektif (ada peraturan dan ada kriterianya lebih dulu) dikaitkan dengan Pasal 12 UUD Negara RI 1945, sedangkan ekstra konstitusional subyektif (pertimbangan subyektif penguasa) dikaitkan dengan Pasal 22 UUD Negara RI 1945. Sejarah ketatanegaraan Indonesia membuktikan bahwa yang lebih banyak dikeluarkan adalah hukum darurat ekstra konstitusional subyektif. Sebelum era Reformasi, sampai tahun 1986 sudah lebih dari 145 Perppu yang dikeluarkan oleh Pemerintah (Mahfud, 2010:109).

Kedudukan Perppu dalam hirarki peraturan perundang-undangan adalah sederajat dengan Undang-Undang. Demikian pula, materi muatan yang diatur dalam Perppu sama dengan materi muatan yang diatur dalam

Undang-Undang. Hal tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Kewenangan Presiden untuk membentuk Perppu menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, hanya dapat dilaksanakan apabila terdapat keadaan yang genting atau keadaan yang memaksa. Dengan demikian, Presiden tidak perlu menunggu persetujuan dari DPR untuk membentuk Perppu. Namun setelah Perppu disahkan, Presiden harus mengajukan kembali Perppu tersebut dalam bentuk rancangan Undang-Undang tentang penetapan Perppu menjadi Undang-Undang kepada DPR. Pengajuan Perppu kepada DPR harus dilakukan dalam persidangan berikutnya setelah Perppu disahkan oleh Presiden. Yang dimaksud dengan persidangan berikutnya adalah masa persidangan Dewan Perwakilan Rakyat yang diantaranya hanya terdapat satu masa reses.

Apabila rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perppu menjadi Undang-Undang ditolak oleh DPR, maka Perppu tersebut tidak dapat berlaku lagi. Untuk itu, Presiden harus mengajukan rancangan Undang-Undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang juga dapat memuat pengaturan terhadap segala akibat yang timbul dari penolakan perubahan Perppu menjadi Undang-Undang.

h. Fungsi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPPU)

Fungsi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPPU) pada dasarnya sama dengan fungsi dari undang-undang. Perbedaan keduanya

terletak pada Pembuatnya, Undang-undang dibuat oleh Presiden bersama-sama dengan DPR dalam keadaan normal sedangkan PERPPU dibuat oleh Presiden. Perbedaan lainnya adalah Undang-undang dibuat dalam suasana (keadaan) normal, sedangkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dibuat dalam keadaan kegentingan yang memaksa.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (“Perppu”) disebutkan dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 (“UUD 1945”):

“Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.”

Penetapan Perppu yang dilakukan oleh Presiden ini juga tertulis dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (“UU 12/2011”) yang berbunyi: *“Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.”*

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) merupakan suatu peraturan yang bertindak sebagai suatu Undang-Undang. PERPPU ditetapkan oleh Pemerintah dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, yang harus segera diatasi, karena pembentukan Undang-Undang memerlukan waktu yang relative lama. *“Noodverordeningsrecht”* atau “hak Presiden untuk mengatur kegentingan yang memaksa” tidak selalu ada hubungannya dengan keadaan bahaya, tetapi cukup apabila menurut

keyakinan Presiden terdapat keadaan mendesak dan dibutuhkan peraturan yang mempunyai derajat Undang-Undang. Kemudian, PERPPU tidak dapat ditangguhkan sampai DPR melakukan pembicaraan pengaturan keadaan tersebut. Jangka waktu berlakunya PERPPU ialah terbatas, sebab harus dimintakan persetujuan oleh DPR untuk dijadikan Undang-Undang ataukah dicabut.

Fungsi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang adalah :

- 1) Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang tegas-tegas menyebutnya,
- 2) Pengaturan lebih lanjut secara umum aturan dasar lainnya dalam Batang Tubuh UUD 1945,
- 3) Pengaturan lebih lanjut dalam ketetapan MPR yang tegas-tegas menyebutnya,
- 4) Pengaturan di bidang materi konstitusi.

Fungsi Perppu adalah mengatur lebih lanjut sesuatu substansi dalam keadaan hal-ihwal kegentingan yang memaksa berdasarkan Pasal 22 UUD 1945, dengan ketentuan sebagai berikut:

- 1) Perppu harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut;
- 2) DPR dapat menerima atau menolak Perppu dengan tidak mengadakan perubahan;
- 3) Jika ditolak DPR Perppu tersebut harus dicabut.

Fungsi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPPU) pada dasarnya sama dengan fungsi dari undang-undang. Perbedaan keduanya terletak pada Pembuatnya, undang-undang dibuat oleh Presiden bersama-sama dengan DPR dalam keadaan normal sedangkan PERPPU dibuat oleh Presiden. Perbedaan lainnya adalah Undang-undang dibuat dalam suasana (keadaan) normal, sedangkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dibuat dalam keadaan kegentingan yang memaksa.

i. Proses Penyusunan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Proses Penyusunan PERPPU adalah sebagai berikut :

- 1) PERPPU harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut (persidangan pertama DPR setelah PERPPU ditetapkan oleh Presiden);
- 2) Pengajuan PERPPU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk pengajuan RUU tentang penetapan PERPPU menjadi Undang-Undang;
- 3) DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap PERPPU;
- 4) Dalam hal PERPPU mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, PERPPU tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang;
- 5) Dalam hal PERPPU tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, PERPPU tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku;

- 6) Dalam hal PERPPU harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku sebagaimana dimaksud pada ayat (5), DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan PERPPU;
- 7) RUU tentang Pencabutan PERPPU sebagaimana dimaksud pada ayat (6) mengatur segala akibat hukum dari pencabutan PERPPU;
- 8) RUU tentang Pencabutan PERPPU sebagaimana dimaksud pada ayat (7) ditetapkan menjadi Undang-Undang tentang Pencabutan PERPPU dalam rapat paripurna yang sama sebagaimana dimaksud pada ayat (5).

j. Tata Cara Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Tata cara pembentukan Perppu dalam Pasal 25 disebutkan sebagai berikut:

- 1) Peraturan pemerintah pengganti undang-undang harus diajukan pengajuan ke DPR dalam persidangan berikut.
- 2) Pengajuan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dilakukan dalam bentuk pengajuan rancangan undang-undang tentang penetapan Perppu menjadi undang-undang.
- 3) Dalam hal Perppu ditolak DPR maka Perppu tersebut tidak berlaku.
- 4) Dalam hal Perppu ditolak DPR maka Presiden mengajukan RUU tentang pencabutan Perppu.

G. Definisi Konseptual

Berdasarkan teori-teori diatas maka definisi konseptualnya adalah :

1. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang adalah salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. Perppu ini kedudukannya sejajar dengan Undang-undang, Perppu dikeluarkan oleh presiden jika dalam keadaan memaksa tanpa mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari DPR. Meskipun demikian Perppu harus diajukan ke DPR.
2. Pemilihan Kepala Daerah adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan atau kabupaten/ kota berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pasal 1 Ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah)
3. Latar Belakang Kebijakan adalah hal-hal yang menjadi pertimbangan dalam pengambilan kebijakan atau keputusan Pemerintah dalam penetapan Perppu No 1 Tahun 2014 yang berasal dari situasi sosial politik yang terjadi yang mempengaruhi penetapan perppu tersebut.
4. Dampak Kebijakan adalah akibat, imbas atau pengaruh yang terjadi (baik itu positif atau negatif) dari sebuah kebijakan atau keputusan yang dilakukan oleh pemerintah yang melakukan kegiatan atau kebijakan tertentu.

H. Definisi Operasional

Adapun operasionalisasi dari Analisis Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No 01 Tahun 2014 adalah :

1. Pertimbangan Sosiologis
2. Pertimbangan Formulasi Kebijakan
3. Pertimbangan Kebijakan
4. Pertimbangan Politik
5. Pertimbangan Hukum
6. Dampak Positif Penetapan Perppu No 1 Tahun 2014
7. Dampak Negatif Penetapan Perppu No 1 Tahun 2014

I. Metode Penelitian

Dalam menyelesaikan penelitian dan penulisan skripsi ini, penulis menggunakan beberapa metode sebagai berikut :

1. Jenis Penelitian

Penelitian yang penulis lakukan termasuk kategori penelitian pustaka (*Library Research*) dengan ciri-ciri menggunakan buku-buku, kitab jurnal, internet, dan lain sebagainya yang memuat materi-materi, bahan-bahan yang terkait dengan objek pembahasan sebagai sumber datanya. Peneliti juga menjelaskan data dan memberikan pengertian mengenai Konsep Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono (2009-2014) sebagai sumber datanya atau disebut penelitian deskriptif analitik. Sementara

pendekatan yang digunakan adalah pendekatan filosofis yang lebih menekankan inti, hakikat, atau hikmah di balik objek penelitian.

2. Teknik Pengumpulan Data

Penulis akan memperoleh data dengan menggunakan sumber-sumber yang sifatnya tertulis seperti : artikel, jurnal, internet, PDF Book, buku, thesis, skripsi dan dokumen tertulis lainnya yang berkaitan dengan judul yang diangkat.

3. Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan proses mencari dan menyusun secara sistematis yang diperoleh dari sumber data baik yang bersifat primer maupun sekunder. Setelah data terkumpul maka untuk menganalisis data tersebut, penulis menggunakan beberapa langkah yakni:

- a. Reduksi data yang meliputi proses merangkum dan memilah data yang berkaitan dengan hal-hal pokok serta memfokuskan pada hal-hal penting.
- b. Display data atau menyajikan data yang dapat diartikan sebagai pengorganisasian data yang telah direduksi. Dalam penyajian ini penulis akan menghubungkan seluruh data yang ada sehingga mudah untuk dipahami.
- c. Analisis data yang terakhir adalah penyimpulan data memberikan interpretasi dan kemudian menarik kesimpulan mengenai fenomena yang dapat dari peneliti.