

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang berdasarkan hukum, bukan negara yang berpegang berdasarkan hanya pada kekuasaan.¹ Dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 disebutkan bahwa “negara Indonesia merupakan negara hukum”. Hal tersebut tentunya membawa konsekuensi logis bahwa segala tindakan apapun, baik itu yang dilakukan oleh pemerintah ataupun yang dilakukan oleh warga negara harus sesuai dengan hukum, dalam hal ini harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Jika tindakan yang dilakukan oleh pemerintah atau yang dilakukan oleh warga negara tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, maka tentunya ada konsekuensi hukum yang harus dijalankan. Oleh karena itu, dalam negara hukum seperti Indonesia, peraturan perundang-undangan memiliki posisi yang sangat penting.

¹ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2018), cetakan ketujuhbelas, h. 26.

Dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dijelaskan bahwa “peraturan perundang-undangan merupakan peraturan tertulis yang di dalamnya terdapat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk/ditetapkan oleh lembaga negara/pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan”. Sedangkan menurut Mahfud MD, peraturan perundang-undangan yaitu seluruh hukum dalam arti luas yang dibuat dengan cara tertentu, oleh pejabat yang berwenang dan dituangkan dalam bentuk tulisan.² Dari dua pengertian tersebut terlihat bahwa peraturan perundang-undangan itu sendiri harus memuat ciri-ciri hukum, diantaranya yaitu harus bersifat mengikat dan berlaku secara umum serta harus dibuat dalam bentuk tertulis dan dikeluarkan oleh pejabat/orang yang memiliki otoritas untuk mengeluarkan aturan tersebut.³

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang

² Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2012), h. 255.

³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2019), cetakan ketigabelas, h. 30.

Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan bahwa ada tujuh jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia. Diantara peraturan perundang-undangan tersebut yaitu sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Perwakilan Rakyat (Tap MPR);
3. Undang-Undang (UU)/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu);
4. Peraturan Pemerintah (PP);
5. Peraturan Presiden (Perpres);
6. Peraturan Daerah (Perda) Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota.

Salah satu peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia dan termasuk ke dalam tujuh jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana dalam Pasal 7 di atas yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, atau yang biasa disebut dengan Perppu. Perppu yaitu salah satu peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kedudukan Perppu dipertegas dalam undang-undang yaitu

dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana yang telah disebutkan di atas.

Dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dijelaskan bahwa “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yaitu peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan atau ditetapkan oleh presiden dalam keadaan kegentingan yang memaksa”. Dari pengertian tersebut dapat diketahui bahwa kewenangan menetapkan atau mengeluarkan Perppu yaitu ada pada presiden. Presiden berwenang mengeluarkan Perppu dalam keadaan atau dalam kondisi negara sedang berada dalam kondisi genting atau darurat. Itulah yang dijelaskan dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang”.

Kewenangan presiden mengeluarkan Perppu dalam keadaan kegentingan yang memaksa tersebut sebetulnya bersifat subjektif. Artinya, sepenuhnya penilaian apakah negara sedang berada dalam keadaan genting (berbahaya) atau tidak, itu ada pada penilaian presiden. Tetapi hal tersebut bukan berarti bahwa secara absolut tergantung kepada penilaian subjektif presiden belaka. Hal itu karena dalam penetapan Perppu oleh presiden tersebut harus didasarkan pula kepada keadaan yang objektif yaitu harus ada tiga syarat yang dijadikan parameter dalam penentuan negara dalam keadaan kegentingan yang memaksa. Ukuran objektif penetapan Perppu tersebut ada dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009. Dalam pertimbangan putusan tersebut Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa ukuran objektif penetapan Perppu ada tiga yaitu sebagai berikut:

- 1) Adanya keadaan yang mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang;
- 2) Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada, sehingga terjadi kekosongan hukum/ada undang-undang tetapi tidak memadai; dan
- 3) Kekosongan hukum tersebut tidak bisa diatasi dengan cara membentuk atau membuat undang-undang melalui prosedur biasa, karena akan memerlukan waktu yang lama; sedangkan

keadaan yang mendesak tersebut memerlukan kepastian untuk diselesaikan.

Sementara itu, menurut Jimly Asshiddiqie, dalam menentukan pengertian keadaan bahaya yang menimbulkan kegentingan yang memaksa tersebut ada tiga unsur penting yang harus ada, yaitu sebagai berikut:⁴

- 1) Adanya unsur ancaman yang membahayakan;
- 2) Adanya unsur kebutuhan yang mengharuskan; dan
- 3) Adanya unsur keterbatasan waktu yang tersedia.

Baik unsur-unsur kegentingan yang memaksa dalam pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 ataupun menurut Jimly Asshiddiqie, keduanya sama-sama menentukan hal yang hampir sama. Artinya, jika ketiga ukuran objektif di atas tersebut memang terjadi, maka presiden berwenang mengeluarkan Perppu.

Namun setelah proses penetapan Perppu oleh presiden tersebut ada langkah atau mekanisme lanjutan agar peraturan tersebut tidak bias, artinya tidak akan menimbulkan praktik yang bertentangan dengan aturan perundang-undangan, diantaranya seperti praktik kesewengang-

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Depok: PT. Raja Grafindo Persada), h. 207-208.

wenangan dan lain sebagainya. Setelah Perppu tersebut ditetapkan atau dikeluarkan oleh presiden, maka Perppu tersebut harus mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Hal itulah yang diatur dalam Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “Peraturan pemerintah itu harus mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikutnya”. Persetujuan yang dimaksud dalam pasal tersebut yaitu bahwa ketika suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang akan ditetapkan menjadi Undang-Undang, maka harus diuji atau dilakukan persetujuan terlebih dahulu oleh DPR. Proses persetujuan atau pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang oleh DPR itu lah yang kemudian dikenal dengan istilah “*Legislative Review*”. Singkatnya, bahwa *Legislative Review* yaitu upaya pengujian ke lembaga legislatif/lembaga lain yang memiliki kewenangan legislasi untuk mengubah suatu peraturan perundang-undangan.⁵ Istilah *Legislative Review* ini sendiri, menurut Prof. H.A.S Natabaya, S.H., LL.M salah satu Hakim Mahkamah Konstitusi periode 2003-2008, menyebutkan bahwa terkadang disebut juga dengan istilah

⁵ Muhammad Fadli Efendi, “Mekanisme *Legislative Review* Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Perspektif Politik Hukum”, *Jurnal Varitas et Justitia*, Vol. 7 No. 2 (2021), h. 422.

Political Review.⁶ Namun dalam konteks *legislative review* Perppu, istilah yang lebih tepat yaitu Persetujuan Perppu menjadi undang-undang; karena akan sesuai dengan diksi yang ada pada Pasal 22 ayat (2) UUD Tahun 1945.

Karena Perppu ini bersifat sementara dan eksidental, maka Perppu tersebut harus ditetapkan menjadi undang-undang oleh DPR. Jika Perppu tersebut tidak disetujui oleh DPR untuk dijadikan undang-undang, maka Perppu yang telah ditetapkan harus dicabut. Itulah yang dijelaskan dalam Pasal 22 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut”.

Persetujuan Perppu menjadi undang-undang yang dilakukan oleh DPR, sebetulnya menunjukkan secara tidak langsung mengenai pentingnya menjaga keseimbangan antar lembaga negara. Lembaga negara yang satu dengan yang lain jangan sampai ada yang memiliki kesempatan dan ruang untuk melakukan praktik-praktik yang memang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan konstitusi yang berlaku. Karena disadari ataupun tidak, kewenangan presiden

⁶ Tim Penyusun, *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia, Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Hakim Konstitusi Prof. H.A.S. Natabaya, S.H., L.L.M.*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), h. 9.

untuk mengeluarkan Perppu itu merupakan kewenangan yang besar dan luar biasa serta memiliki kemungkinan-kemungkinan terburuk bagi keadaan suatu bangsa. Kewenangan penetapan Perppu oleh Presiden itu memiliki pengaruh dan otoritas yang sangat besar. Jika hal tersebut tidak diawasi dan tidak ada keseimbangan antar lembaga negara, maka sudah barang tentu praktik kesewenang-wenangan dan tercabutnya hak setiap warga negara sangat dimungkinkan dapat terjadi. Apabila praktik tersebut terjadi dalam sebuah negara seperti Indonesia yang merupakan negara hukum, maka sesungguhnya itu sudah bertentangan dengan prinsip negara hukum itu sendiri.

Terlepas dari kewenangan persetujuan Perppu oleh DPR tersebut, yang masih menimbulkan persoalan yaitu mengenai indikator persetujuan Perppu menjadi undang-undang. Indikator persetujuan Perppu menjadi undang-undang ini penting, agar pertimbangan DPR dalam menyetujui Perppu menjadi undang-undang dapat diketahui. Selain itu, karena DPR merupakan lembaga politik, maka penting adanya indikator itu, supaya persetujuan tersebut bersifat objektif, atau paling tidak, tidak semuanya bersifat politis belaka.

Selain ada mekanisme persetujuan Perppu menjadi undang-undang yang dilakukan DPR, sebetulnya Perppu pun bisa dilakukan

proses pengujian di Mahkamah Konstitusi melalui mekanisme *Judicial Review*. Singkatnya, bahwa yang dimaksud dengan *Judicial Review* yaitu pengujian produk hukum oleh lembaga peradilan.⁷

Adapun kewenangan MK untuk menguji Perppu, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009. Dalam pertimbangannya MK menjelaskan bahwa kewenangan tersebut bisa dilakukan MK karena sebetulnya norma hukum yang ada di dalam Perppu tersebut sama dengan undang-undang. Oleh karena itu, MK berpendapat bahwa MK berwenang menguji Perppu terhadap Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945. Dengan catatan, selama Perppu tersebut belum dilakukan persetujuan atau penolakan oleh DPR.

Kemudian, kita menyadari bahwa Indonesia merupakan negara dengan jumlah umat muslim terbesar di dunia. Walaupun di Indonesia ini tidak diberlakukan hukum Islam, tetapi baik disadari ataupun tidak, hukum Islam pasti memiliki pengaruh bagi perkembangan hukum di Indonesia, sekalipun tidak secara langsung.

Salah satu metode penggalian (*istinbath*) hukum dalam Islam yaitu *Maslahah Mursalah*. *Maslahah Mursalah* adalah setiap manfaat

⁷ Tim Penyusun, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010), h. 1.

yang tidak didasarkan pada *nash* (Alquran dan Hadis) khusus yang menunjukkan *mu'tabar* (diakui) atau tidaknya manfaat itu.⁸ Dengan kata lain bahwa yang dimaksud dengan *Maslahah Mursalah* yaitu metode penentuan hukum dengan mendasarkan pada asas kemanfaatan bagi orang banyak dan hal itu didasarkan murni pada pemikiran (akal). Sekalipun ada kasus hukum yang tidak dijelaskan secara langsung dalam sumber utama umat Islam yaitu Alquran dan Hadis, maka atas kasus hukum tersebut bisa dipecahkan dengan salah satu langkah alternatif yaitu dengan *Maslahah Mursalah*. Kaitannya dengan persetujuan Perppu menjadi undang-undang yang dilakukan oleh DPR yaitu bahwa bagaimana salah satu *istinbath* hukum Islam melihat hal tersebut. Kemudian, karena Indonesia merupakan negara hukum, yang mana dalam negara hukum memiliki prinsip dasar yang harus senantiasa dijalankan, dengan adanya persetujuan Perppu menjadi undang-undang oleh DPR, maka bagaimana pula gagasan dan prinsip negara hukum melihat hal itu.

Kemudian, salah satu Perppu yang dikeluarkan oleh Presiden yaitu Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Negara Untuk Penanganan

⁸ Rachmat Syafe'i, *Ilmu Ushul Fiqih*, (Bandung : CV Pustaka Setia, 2018), cetakan ke enam, h. 120.

Pandemi Covid-19. Dalam perjalanannya, Perppu tersebut akhirnya disetujui dan ditetapkan oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Keuangan Negara Untuk Penanganan Covid-19. Namun, dalam penetapan Perppu tersebut menjadi undang-undang, mengenai indikator yuridis persetujuannya perlu dicari dan didalami.

Atas dasar latar belakang di atas, penulis merasa penting untuk membahas mengenai “Persetujuan Perppu Menjadi Undang-Undang Dalam Perspektif Negara Hukum dan *Maslahah Mursalah* (Studi Perppu Nomor 1 Tahun 2020)”.

B. Perumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan persetujuan Perppu menjadi undang-undang oleh DPR berdasarkan Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945?
2. Bagaimana praktik persetujuan Perppu menjadi undang-undang dalam perspektif negara hukum dan dalam perspektif *masalah mursalah*?

3. Bagaimanakah indikator yuridis sehingga Perppu Nomor 1 Tahun 2020 disetujui menjadi undang-undang?

C. Fokus Penelitian

Fokus penelitian memang sangat penting ditentukan oleh penulis agar dalam penelitian yang dilakukan ada batasan yang jelas. Hal ini harus dilakukan karena setiap penulis/peneliti pasti memiliki keterbatasan, baik tenaga, dana, dan waktu.⁹ Maka dalam rangka memaksimalkan sebuah penelitian, sudah sepatutnya fokus penelitian itu ditentukan oleh penulis/peneliti yang bersangkutan.

Adapun fokus penelitian pada penelitian ini yaitu terletak pada indikator yuridis yang menjadi pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam menyetujui Perppu menjadi undang-undang, khususnya terkait Perppu Nomor 1 Tahun 2020. Selain itu, penulis juga berfokus pada perspektif prinsip negara hukum dan *masalah mursalah* terhadap persetujuan Perppu menjadi undang-undang yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia.

⁹ Tim Penyusun, *Pedoman Penulisan Skripsi*, (Serang: Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Sultan Maulana Hasanuddin Banten, 2021), h. 45.

D. Tujuan Penelitian

Ada tiga tujuan dilakukannya penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaturan persetujuan Perppu menjadi undang-undang oleh DPR yang berdasarkan pada Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
2. Untuk mengetahui mengenai praktik persetujuan Perppu menjadi undang-undang dalam sudut pandang negara hukum dan dalam sudut pandang *masalah mursalah*; dan
3. Untuk mengetahui apa saja yang menjadi indikator yuridis sehingga Perppu Nomor 1 Tahun 2020 disetujui menjadi undang-undang.

E. Manfaat penelitian

Manfaat dari penelitian ini dapat dibagi ke dalam dua segi yaitu segi teoritis dan dari segi praktisnya.

1. Manfaat Secara Teoritis
 - a) Penelitian ini diharapkan dapat menambah khazanah ilmiah, khususnya yang berkaitan dengan persetujuan Perppu menjadi undang-undang yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat dilihat dalam perspektif negara hukum dan *masalah mursalah*.

- b) Penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan bagi perkembangan hukum tata negara di Indonesia di masa yang akan datang, khususnya yang berkaitan dengan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam memberikan persetujuan Perppu menjadi undang-undang dilihat dari perspektif negara hukum dan *masalah mursalah*.

2. Manfaat Secara Praktis

- a) Dapat dijadikan sebagai bahan rujukan, bahan kajian, atau bahan pemikiran lebih lanjut.
- b) Penelitian diharapkan menjadi bahan bacaan bagi peneliti ilmu hukum dan pembaca pada umumnya, terutama yang berhubungan dengan persetujuan Perppu menjadi undang-undang.
- c) Penelitian ini merupakan syarat untuk meraih gelar Sarjana Hukum (S.H.) pada program studi Hukum Tata Negara di Universitas Islam Negeri Sultan Maulana Hasanuddin Banten.

F. Penelitian Terdahulu yang Relevan

No	Nama Penulis, Judul, Tahun	Substansi Penelitian Terdahulu	Perbedaan Penelitian dengan Penulis
1	Muhammad Fadli Efendi, Mekanisme <i>Legislative Review</i> Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang Dalam Perspektif Politik Hukum, Jurnal Varitas et Justitia 2021.	Dalam jurnal tersebut, penulisnya menitikberatkan pada persoalan proses pembuatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan mekanisme <i>legislative review</i> terhadap Peraturan Pemerintah	Penelitian Muhammad Fadli Efendi menitikberatkan pada mekanisme <i>legalative review</i> Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan konflik kewenangan antara MK dan DPR. Sementara dalam penelitian ini menitikberatkan pada pencarian indikator atau pertimbangan yang menjadikan Perppu Nomor 1 Tahun 2020

		<p>Pengganti Undang-Undang dalam perspektif politik hukum. Selain itu, penelitian tersebut dilatarbelakangi oleh adanya konflik kewenangan antara Mahkamah Konstitusi dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam menguji Perppu. Dalam kesimpulannya,</p>	<p>disetujui/ditetapkan menjadi undang-undang oleh DPR. Penelitian ini pun menggunakan istilah “persetujuan Perppu menjadi undang-undang” sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 22 ayat (2) UUD Tahun 1945, bukan menggunakan istilah “<i>legislative review</i>”. Selain itu, dalam penelitian ini pun, penulis melihat persetujuan Perppu menjadi undang-undang dalam perspektif negara</p>
--	--	--	---

		<p>Muhammad Fadli Efendi menyatakan bahwa seharusnya kewenangan pengujian Perppu itu menjadi kewenangan DPR. Hal itu dikarenakan norma hukum yang berlaku masih berbentuk Perppu, bukan undang-undang.</p>	<p>hukum dan <i>masalah mursalah.</i></p>
2	<p>Zamzam Aqbil Raziqin, Perbandingan</p>	<p>Dalam Penelitiannya, Zamzam Aqbil</p>	<p>Perbedaan penelitian yang ditulis oleh Zamzam Aqil Raziqin</p>

<p>Kewenangan Mahkamah Konstitusi dan DPR RI Dalam Pengujian Perpu, Jurnal 'Adliya 2019.</p>	<p>Raziqin menemukan bahwa pada mulanya memang kewenangan pengujian perppu berada pada DPR. Hanya saja, dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU- VII/2009, Mahkamah Konstitusi pun menjadi memiliki kewenangan</p>	<p>dengan yang penulis akan teliti yaitu terletak pada istilah yang digunakan. Dalam penelitian ini menggunakan istilah "persetujuan Perppu menjadi undang- undang", sementara penelitian Zamzam Aqil Raziqin menggunakan istilah "pengujian Perppu". Kemudian, fokus penelitian ini pada pandangan prinsip negara hukum dan <i>masalah mursalah</i> terhadap persetujuan Perppu menjadi</p>
--	--	--

		<p>untuk menguji Perppu. Kemudian, penelitian tersebut pun berkesimpulan bahwa jika ada perbedaan keputusan dalam pengujian Perppu antara MK dan DPR, maka yang harus dijalankan adalah keputusan MK.</p>	<p>undang-undang yang dilakukan oleh DPR dan pertimbangan atau indikator apa yang menjadikan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 ditetapkan/disetujui menjadi undang-undang. Sementara penelitian Zamzam Aqil Raziqin fokus pada konflik kewenangan pengujian Perppu antara MK dan DPR.</p>
3	<p>Rahmatika Aulia, Analisis Kegentingan Memaksa Dalam</p>	<p>Dalam penelitian tersebut membahas mengenai latar belakang</p>	<p>Berbeda dengan skripsi tersebut, dalam penelitian ini penulis mencoba menggali mengenai praktik</p>

Pembentukan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19, Universitas Islam Negeri Sultan Maulana Hasanuddin Banten 2021.	dikeluarkannya Perppu Nomor 1 Tahun 2020 dan kriteria kegentingan yang memaksa dalam hukum positif ketika akan mengeluarkan Perppu, serta melakukan analisis yuridis normatif terhadap Perppu tersebut.	persetujuan Perppu menjadi undang- undang yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam perspektif negara hukum dan <i>masalah</i> <i>mursalah</i> dengan pendekatan konseptual. Kemudian, penulis juga akan meneliti terkait dengan apa yang menjadi pertimbangan DPR dalam menetapkan/menyetujui Perppu Nomor 1 Tahun 2020 menjadi undang- undang.
---	---	---

G. Kerangka Pemikiran

Peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia memiliki beberapa tingkatan, sebagaimana yang ada dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Namun, yang menjadi aturan tertinggi yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, sekaligus menjadi konstitusi tertinggi. Begawan konstitusi K.C. Wheare, dalam bukunya *Modern Constitutions*, menyebutkan bahwa konstitusi adalah *resultante* atau produk kesepakatan politik yang dibuat sesuai dengan kebutuhan dan situasi tertentu.¹⁰ Sementara itu, menurut Profesor Carl Schmitt, dalam arti absolut, yang dimaksud dengan konstitusi adalah sekumpulan norma-norma hukum dasar yang terbentuk dari pengaruh-pengaruh antar berbagai faktor kekuasaan yang nyata dalam suatu negara.¹¹ Artinya semua kekuatan politik yang ada dalam suatu negara secara nyata mempengaruhi terbentuknya norma-norma dasar tersebut (konstitusi). Dengan kata lain, bahwa konstitusi menggambarkan kebutuhan dan jawaban atas persoalan yang dihadapi dalam waktu tertentu.¹² Selain itu, ini

¹⁰ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum...*, h. 365.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), h. 127.

¹² Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2013), h.20.

menunjukkan bahwa konstitusi dalam sebuah negara pun harus senantiasa sesuai dengan situasi dan kebutuhan masyarakat yang ada.

Konstitusi itu sendiri merupakan salah satu instrumen yang hadir di negara hukum yang bermula dari paham konstitusionalisme. Konstitusionalisme dapat dipahami sebagai perangkat nilai dan aspirasi politik yang mencerminkan adanya keinginan untuk melindungi kebebasan dengan melakukan pengawasan internal maupun eksternal terhadap kekuasaan pemerintah.¹³ Ide pokok dari adanya paham konstitusionalisme adalah bahwa pemerintah harus dibatasi kekuasaannya, agar penyelenggaraan pemerintahannya tidak berbuat sewenang-wenang. Konstitusionalisme ini dapat mendatangkan keadaan yang bisa memupuk rasa aman, karena adanya pembatasan terhadap wewenang pemerintah yang sudah ditentukan terlebih dahulu.¹⁴

Kemudian, adanya perkembangan paham konstitusionalisme ini lah yang pada akhirnya melahirkan negara konstitusional. Negara konstitusional diartikan sebagai negara yang mempunyai kekuasaan-keuasaan untuk memerintah, hak-hak pihak yang diperintah (rakyat),

¹³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2009), edisi revisi, cetakan keempat, h. 172.

¹⁴ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Materi Sosialisasi Empat Pilar MPR RI*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2018), h. 119.

dan hubungan diantara keduanya.¹⁵ Dari definisi tersebut dan melihat definisi dari konstusionalisme itu sendiri, setidaknya ada dua prinsip utama yang harus ada dan senantiasa dijaga dalam negara konstusional yaitu pembatasan kekuasaan dan keterjaminan hak-hak warga negara. Hal tersebut akan sesuai dengan konsepsi atau gagasan konstusionalisme undang-undang dasar yang pada intinya adalah menentukan dan membatasi kekuasaan pemerintah di satu pihak, dan di pihak lain menjamin hak-hak asasi warga negaranya.¹⁶

Namun, nilai-nilai dan prinsip-prinsip yang ada dalam negara konstusional tersebut tidak akan berjalan sebagaimana mestinya, jika kekuasaan hanya bertumpu pada satu orang atau satu lembaga saja. Dengan kata lain bahwa perlu adanya pembedaan dan pembagian kekuasaan dalam sebuah negara, termasuk di Indonesia.

Diantara konsep atau teori yang paling berpengaruh mengenai pembedaan fungsi-fungsi kekuasaan yaitu konsep atau teori *trias politica*. Pada intinya bahwa konsep ini membagi kekuasaan ke dalam tiga bagian yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Teori mengenai pembagian kekuasaan ini diutarakan oleh Montesquieu dalam

¹⁵ Zainor Ridho, *Pengantar Ilmu Politik*, (Malang: Intrans Publishing, 2019), h. 20.

¹⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar...*, h. 113.

bukunya, “*L’Esprit des Louis*” yang mengikuti jalan pikiran John Locke.¹⁷

Alasan yang paling jelas dengan adanya teori *trias politica* yaitu untuk menghilangkan praktik kesewenang-wenangan yang bisa dilakukan oleh penguasa, sekaligus untuk membatasi kekuasaan. Karena sudah menjadi kesadaran umum bahwa jika kekuasaan berada dalam satu tangan, maka terjadinya tindakan kesewenang-wenangan dan penyalahgunaan kekuasaan akan sangat mungkin terjadi. Konsekuensinya yaitu bahwa pembatasan kekuasaan tersebut akan berkaitan dengan teori pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) dan pembagian kekuasaan (*distribution of powers/division of powers*).

Pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) adalah bahwa kekuasaan negara itu terpisah-pisah dalam beberapa bagian, baik mengenai orangnya ataupun mengenai fungsi lembaganya. Namun dalam praktik, konsep pemisahan kekuasaan ini sangat sulit untuk dijalankan dan mendapatkan kritik pula dari para ahli; sebab tidak ada kekuasaan yang berdiri sendiri. Selain itu, pemisahan kekuasaan secara mutlak akan mengakibatkan suatu lembaga negara berdiri tanpa adanya pengawasan dari lembaga lain dan pembentukan negara

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu...*, Jilid II, h. 13.

hukum modern pun akan sulit diwujudkan; karena tidak ada kesempatan untuk melakukan koordinasi antar lembaga.¹⁸

Oleh karena itu, akan lebih baik atau ada kecenderungan untuk menafsirkan pembatasan kekuasaan dalam konsep *trias politica* dari pemisahan kekuasaan (*separation of powers*), menjadi pembagian kekuasaan (*distribution of powers/division of powers*). Pembagian kekuasaan (*distribution of powers/division of powers*) berarti bahwa hanya fungsi pokoklah yang dibedakan menurut sifatnya serta diserahkan kepada badan atau lembaga yang berbeda, tetapi untuk selebihnya kerja sama diantara fungsi-fungsi tersebut tetap diperlukan untuk kelancaran organisasi.¹⁹

Di Indonesia sendiri, walaupun memang dalam konstitusi kita tidak menyebutkan secara langsung mengenai penggunaan teori atau konsep *trias politica* dalam arti pembagian kekuasaan, tetapi dalam praktik menunjukkan bahwa Indonesia menggunakan konsep tersebut. Salah satu hal yang dapat dijadikan contoh yaitu mengenai kewenangan pembentukan undang-undang atau legislasi. Dimana walaupun memang kewenangan legislasi itu ada pada DPR, tetapi

¹⁸ Rika Marlina, "Pembagian Kekuasaan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia", *Jurnal Daulat Hukum*, Vol. 1 No. 1 (Maret 2018), h. 174-175.

¹⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar...*, h. 286

presiden (eksekutif) masih memiliki fungsi tersebut, yang nantinya ada mekanisme yang memungkinkan kedua lembaga negara tersebut melakukan koordinasi. Hal tersebut dilakukan supaya terwujudnya *check and balances* diantara lembaga negara.

Terlepas dari latar belakang dan prinsip-prinsip yang ada dalam konstitusi, konstitusionalisme, dan pembagian kekuasaan sebagaimana yang dijelaskan di atas, yang pasti bahwa itu semua tidak akan dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya jika tidak ada pengakuan dan keyakinan untuk menyelenggarakan negara hukum.

Negara hukum merupakan negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan terhadap warga negaranya.²⁰ Dengan kata lain, bahwa negara hukum merupakan negara yang menjadikan hukum sebagai dasar dalam melakukan segala tindakan dalam kehidupan bernegara. Dalam negara hukum tidak boleh ada tindakan yang dilakukan oleh penguasa dan warga negara yang tidak berdasarkan atas hukum itu sendiri.

Gagasan dari adanya negara hukum yaitu adanya tuntutan agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan hak-hak dasar rakyat yang tertuang

²⁰ Widayati, *Negara Hukum, Konstitusi & Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Semarang: UNISSULA Press, 2016), h. 1.

dalam undang. Hal ini pun akan sesuai dengan salah satu asas penting dari negara hukum yaitu asas legalitas, yang pada intinya menghendaki agar setiap tindakan badan/pejabat administrasi berdasarkan undang-undang.²¹

Konsepsi mengenai negara hukum ini mulai muncul dan berkembang pada abad ke-19 dan permulaan abad ke-20. Para ahli hukum di Eropa Barat (Kontinental) seperti Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl menggunakan istilah *Rechtsstaat* untuk menyebut negara hukum. Sementara ahli hukum *Anglo Saxon* seperti A.V. Dicey menggunakan istilah *Rule of Law* dalam memaknai negara hukum.²²

Friedrich Julius Stahl mengungkapkan bahwa dalam negara hukum (*Rechtsstaat*) harus ada empat unsur utama, yaitu sebagai berikut²³:

- a) Adanya perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM);
- b) Adanya pemisahan/pembagian kekuasaan;
- c) Setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah ada; dan

²¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara...*, h. 86.

²² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu...*, h.113.

²³ Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, (Bantul: Kaukaba, 2013), h. 10.

d) Adanya peradiln administrasi yang berdiri sendiri.

Sementara itu, menurut A.V. Dicey dalam sebuah negara hukum (*Rule of Law*) harus ada unsur-unsur sebagai berikut²⁴:

- a) Adanya supremasi aturan-aturan hukum;
- b) Adanya kedudukan yang sama dihadapan hukum; dan
- c) Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang serta keputusan pengadilan.

Unsur-unsur atau prinsip-prinsip negara hukum yang dikemukakan oleh kedua ahli diatas, pada intinya hampir sama yaitu bahwa segala tindakan yang dilakukan oleh siapapun baik itu pemegang kekuasaan ataupun warga negara harus didasarkan atas hukum. Selain itu, dalam negara hukum pun sangat menjamin dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dengan tanpa membeda-bedakan satu sama lain.

Dalam konteks Indonesia sendiri, sebetulnya penerapan prinsip negara hukumnya itu tidak terpaku pada konsep negara hukum dalam arti *rechtsstaat* atau *rule of law*. Tetapi yang pasti bahwa Indonesia merupakan negara hukum yang sepenuhnya masih menerapkan prinsip umum sebagaimana yang ada dalam negara hukum dalam arti

²⁴ Lukman Santisi AZ, *Negara Hukum dan Demokrasi: Pasang Surut Negara Hukum Indonesia Pasca Reformasi*, (Sleman: IAIN Po Press, 2016), h. 11.

rechtsstaat dan dalam arti *rule of law*; seperti adanya upaya perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM), adanya pemisahan/pembagian kekuasaan, adanya kekuasaan kedaulatan rakyat, adanya penyelenggaraan pemerintah yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan adanya peradilan administrasi negara yang masih digunakan sebagai dasar dalam mewujudkan negara hukum Indonesia.²⁵

Dari apa yang telah dipaparkan di atas, setidaknya kita dapat memahami bahwa dalam menyelenggarakan suatu negara perlu ada batas-batas dan aturan yang jelas, termasuk mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan itu sendiri. Peraturan perundang-undangan yang akan diteliti dalam tulisan ini yaitu Perppu. Hal ini tentunya didasarkan pada posisi Perppu yang memiliki posisi penting dalam sebuah negara hukum seperti Indonesia.

Perppu yang merupakan salah satu peraturan perundang-undangan, harus mendapat perhatian yang komprehensif; hal ini karena pembentukan Perppu menggunakan mekanisme yang berbeda dengan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan biasa, sebagaimana yang telah dijelaskan di awal. Oleh karena itu, dalam rangka mengurai persoalan penetapan Perppu, khususnya yang

²⁵ Rika Marlina, "Pembagian Kekuasaan Dalam...", h. 173.

berkaitan dengan persetujuan Perppu menjadi undang-undang oleh DPR, perlu diadakan kerangka berfikir yang cukup mendasar dengan dipaparkan mengenai konsep konstitusi (konstitusionalisme), pembagian kekuasaan dan negara hukum itu sendiri; sebagaimana yang telah dijelaskan di atas.

Dalam Islam, sebuah aturan hukum itu tidak bisa dikeluarkan dengan tanpa ada dasar syariat yang jelas. Artinya perlu adanya metode penggalian hukum sebelumnya, termasuk dalam masalah penelitian ini. Salah satu metode penggalian hukum dalam Islam yaitu *Maslahah Mursalah*. *Masalah mursalah* adalah suatu upaya penetapan hukum yang didasarkan atas kemaslahatan, yang tidak terdapat di dalam *nash* maupun *ijma'*, tidak ada pula penolakan atasnya secara tegas tetapi kemaslahatan itu di dukung oleh syariat yang bersifat umum dan pasti sesuai dengan maksud *syara'*. Al-Ghazali menjelaskan bahwa menurut asalnya *maslahah* itu berarti sesuatu yang mendatangkan manfaat (keuntungan) dan menjauhkan kemudharatan.²⁶ *Maslahah Mursalah* ini merupakan salah satu metode penggalian (*istinbath*) hukum Islam yang memang seringkali digunakan oleh para ulama. Pada intinya bahwa dalam *Maslahah Mursalah* ada dua tujuan atau dua prinsip penting dalam menetapkan

²⁶ Darmawati, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), h. 70.

suatu hukum yaitu memelihara dari kemudharatan dan menjaga kemanfaatannya.²⁷

H. Metode Penelitian

1. Pendekatan dan Jenis Penelitian

Pendekatan penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini yaitu menggunakan pendekatan Konseptual. Pendekatan konseptual (*Conceptional Approach*) dalam penelitian hukum diterapkan untuk menjawab masalah hukum yang belum ada aturannya. Artinya bahwa aturan mengenai masalah hukum tersebut masih bersifat umum yang tentu saja akan mempengaruhi dan menyulitkan peneliti menemukan dan membangun argumentasi hukum. Oleh karena itu, diperlukan satu konsep yang bisa dijadikan dasar acuan bagi sebuah penelitian, yang konsep tersebut berasal dari pendapat-pendapat dan doktrin-doktrin yang ada dalam ilmu hukum.²⁸ Selain itu, penelitian ini pun menggunakan pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*), yaitu pendekatan yang meneliti masalah yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan, regulasi dan ketentuan yang memiliki kekuatan hukum mengikat.²⁹

²⁷ Rachmat Syafe'i, *Ilmu Ushul...*, h. 117.

²⁸ Ishom el-Saha, *Metodelogi Riset dan Studi Hukum Islam di Indonesia*, (Bekasi: alif.id, 2020), h. 132.

²⁹ Ishom el-Saha, *Metodelogi Riset...*, h. 117.

Dalam konteks penelitian ini, aturan mengenai persetujuan Perppu menjadi undang-undang oleh DPR sebetulnya sudah ada dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, walaupun tidak secara langsung disebutkan dan masih bersifat umum. Kemudian, yang menjadi persoalan adalah indikator persetujuan sebuah Perppu menjadi undang-undang itulah yang bagi penulis perlu diperdalam supaya dapat diketahui dengan jelas. Oleh karena itu, dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan konseptual dan pendekatan peraturan perundang-undangan, agar persoalan yang diangkat dalam penelitian ini dapat dipecahkan. Pendekatan perundang-undangan dipakai karena penulis akan membahas mengenai salah satu aturan perundang-undangan dalam penelitian ini.

Adapun jenis penelitian dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif yaitu proses penelitian untuk meneliti serta mengkaji tentang hukum sebagai norma, aturan, asas hukum, prinsip hukum, doktrin hukum, teori hukum, dan kepustakaan lainnya.³⁰ Dengan kata lain bahwa penelitian hukum normatif menekankan pada pencarian data melalui berbagai sumber kepustakaan yang ada (*library research*). Dalam penelitian ini sendiri penulis mencoba menggali literatur dari berbagai sumber yang dapat memberikan

³⁰ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, (Mataram: Mataram University Pers, 2020), h.47-48.

informasi sekaligus dapat dijadikan bahan analisis, termasuk di dalamnya sumber dari internet yang dianggap kuat dan bahkan bisa dijadikan sumber utama, khususnya yang berkaitan dengan judul yang diangkat.

2. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data melalui dokumentasi. Dalam pengumpulan data melalui dokumentasi ini dilakukan dengan studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum, baik melalui perpustakaan/tempat serta bahan lain yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.³¹

3. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini yaitu menggunakan teknik deskriptif. Teknik deskriptif bertujuan untuk memaparkan tentang suatu peristiwa hukum/kondisi hukum.³² Teknik analisis data dilakukan bertujuan untuk menyederhanakan seluruh data yang terkumpul, menyajikannya dalam suatu susunan yang sistematis, kemudian mengolah dan memaknainya. Selain itu, dalam penelitian ini pun penarikan kesimpulan dilakukan dengan cara deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari sesuatu yang bersifat umum menjadi khusus.

³¹ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum...*, h. 65.

³² I Made Pasek Diantha, *Metodelogi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2016), h. 152.

I. Sistematika Pembahasan

Sebagai upaya untuk mempermudah pembahasan dalam penelitian ini, penulis membagi penelitian menjadi 5 Bab. Hal tersebut pun dilakukan untuk mendapatkan hasil penelitian yang maksimal dan sistematis, serta agar penelitian ini mudah untuk dipahami dan mendapatkan kesimpulan yang tepat. Adapun pembagian Bab dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

Bab Pertama, merupakan pendahuluan yang berisi latar belakang, perumusan masalah, fokus penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, penelitian terdahulu yang relevan, kerangka pemikiran, metode penelitian, dan sistematika pembahasan dalam penelitian.

Bab Kedua, merupakan penjelasan mengenai objek studi yang akan dibahas dalam penelitian ini. Dalam penelitian ini sendiri yang menjadi objek studinya yaitu persetujuan Perppu menjadi undang-undang yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Di dalamnya akan menguraikan tentang definisi dan sejarah perkembangan persetujuan Peppu menjadi undang-undang (*legislative review*) dan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam melakukan persetujuan Perppu menjadi undang-undang.

Bab Ketiga, yaitu penjelasan yang akan menguraikan dan membahas mengenai pengaturan persetujuan Perppu menjadi undang-undang oleh DPR berdasarkan Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Selain itu, dalam bab ini pun akan menguraikan tentang praktik persetujuan Perppu menjadi undang-undang yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam perspektif negara hukum dan *masalah mursalah*.

Bab Keempat, yaitu melakukan analisis atas data-data yang telah didapatkan, khususnya menjelaskan dan membahas tentang pertimbangan/indikator yuridis yang menjadikan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 disetujui menjadi undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Bab Kelima, yaitu penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran-saran atas penjelasan serta uraian dari penelitian yang dijelaskan dalam bab sebelumnya.