

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Indonesia sebagai negara hukum menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang tercantum pada pasal 1 ayat (3). Pernyataan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebagai konstitusi tertinggi menunjukkan bahwa hukum diletakan diposisi yang penting dalam kehidupan bernegara sebagai perwujudan dari paham kedaulatan hukum. Negara yang dilandasi oleh norma adalah istilah lain dari Negara Hukum yaitu aturan-aturan yang berlaku disebuah negara selalu ditempatkan pada tempat yang tinggi (jungjung tinggi).<sup>1</sup> Kedaulatan hukum diletakan pada posisi tertinggi dan sebagian besar ide-ide dalam norma hukum tersebut dituangkan dalam peraturan tertulis.

Dalam struktur (Hierarki) Norma Hukum, Indonesia menempatkan konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebagai aturan dasar bagi norma-norma hukum lain

---

<sup>1</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, edisi-II, Cetakan ke 8 (Jakarta : Balai Pustaka,1996), h.685.

dibawahnya. Hal ini merupakan sumber dan dasar bagi terbentuknya suatu perundang-undangan dibawahnya.<sup>2</sup> Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang merupakan salah satu produk hukum yang dibuat oleh pemerintah dan dikeluarkan berdasarkan Hak Prerogatif Presiden dalam keadaan yang memaksa. Hak prerogatif atau hak istimewa ini yang membuat presiden boleh melakukan sesuatu tanpa persetujuan lembaga lain yakni pembuatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang oleh presiden.<sup>3</sup> Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dibuat berdasarkan hal ikhwal kegentingan memaksa. Kewenangan tersebut dibuat karena keterbatasan DPR dalam membuat undang-undang dalam hal waktu. DPR sebagai lembaga legislatif tidak mempunyai waktu yang cukup untuk membuat undang-undang dalam waktu yang singkat padahal pengaturan setingkat undang-undang tersebut harus dibuat secepatnya mengingat kondisinya yang darurat dan bersifat memaksa untuk segera dibuat.

Dalam penyelenggaraan negara atau pemerintah sering terjadi hal-hal yang tidak normal dalam menata kehidupan

---

<sup>2</sup> Maria Farida Indarti Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan "Dasar-Dasar dan Pembentukannya"*, Cetakan ke 11 (Yogyakarta : Kanisius, 2006), h. 31.

<sup>3</sup> Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan ke 1, (Yogyakarta : Gama Media, 1999), h. 256.

kenegaraan, dimana sistem hukum yang biasa digunakan tidak mampu mengakomodasi kepentingan negara atau masyarakat sehingga memerlukan pengaturan tersendiri untuk menggerakkan fungsi-fungsi negara agar dapat berjalan secara efektif guna menjamin penghormatan kepada negara dan pemenuhan hak-hak dasar warga negara. Dengan demikian maka penggunaan perangkat hukum biasa sejak semula harus mengantisipasi berbagai kemungkinan keadaan yang bersifat tidak normal agar negara dapat menjamin kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara.

Sejak awal 2020 terjadi munculnya wabah penyakit Covid-19 pemerintah dalam rangka menangani covid-19 mengambil langkah dengan memperhitungkan seluruh aspek yang saling mempengaruhi yaitu Kesehatan, Psikologi Masyarakat, Sosial dan Ekonomi Nasional. Pemerintah juga bergerak cepat dengan melakukan kalkulasi yang matang terhadap dampak kebijakan yang diambil dan antisipasi penyebaran covid-19 terhadap masyarakat dan perekonomian Nasional. Langkah yang dilakukan pemerintah adalah dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2020 tentang kebijakan keuangan negara dan stabilitasi sistem keuangan untuk penanganan Covid-19

dan atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian Nasional dan atau stabilitas sistem keuangan dan Kepres Nomor 7 tahun 2020 tentang gugus tugas percepatan penanganan corona virus diasease 2019. Terbitnya Perppu No. 1 tahun 2020 menimbulkan banyak pertanyaan di kalangan masyarakat. Sudahkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang ini sesuai dengan parameter kegentingan yang memaksa. Jika sudah tentu harus diketahui faktor yang melatar belakangi kegentingan tersebut, jika belum mengapa presiden mengeluarkan perppu atas dasar kegentingan.

Perihal Perppu yang dibuat dalam kegentingan memaksa menimbulkan beragam arti oleh eksekutif, sehingga esensi dari kegentingan memaksa bisa saja menimbulkan pernyataan yang kurang tepat. Bahkan tidak menutup kemungkinan untuk ditafsirkan hanya sebagai “kepentingan penguasa” yang bersifat pribadi untuk maksud dan tujuan tertentu. Dalam praktik ketatanegaraan selama ini, dari berbagai perppu yang pernah dikeluarkan Presiden, menunjukkan adanya kecenderungan penafsiran kegentingan

memaksa sebagai keadaan mendesak yang perlu diatur dengan peraturan setingkat undang-undang.<sup>4</sup>

Diskursus mengenai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dengan terminologi kegentingan memaksa merupakan salah satu isu yang sering diperdebatkan oleh para ahli hukum. Hal ini membuat topik yang dibahas dalam tulisan ini menjadi semakin menarik dengan judul “Analisis Kegentingan Memaksa Dalam Pembentukan Perppu No. 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Covid-19”. Untuk itu ada beberapa pertanyaan yang ingin penulis bahas dalam tulisan ini. Pertanyaan-pertanyaan tersebut diantaranya adalah *pertama*, mengapa Pemerintah mengeluarkan Perppu No. 1 Tahun 2020. *Kedua*, bagaimana kriteria dari keadaan kegentingan memaksa dalam perspektif konstitusi, keadaan seperti apakah yang dapat disebut bahwa Negara sedang mengalami kegentingan yang memaksa. *Ketiga*, bagaimana analisis yuridis normatif dari suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

---

<sup>4</sup> Muhammad Siddiq, “Kegentingan Memaksa Atau Kepentingan Penguasa : Analisis Terhadap Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang” *Jurnal Ilmu Syariah dan Hukum*, (Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam UIN Ar-Raniry Darussalam, Banda Aceh : 2014) h. 264.

## **B. Perumusan Masalah**

Rumusan masalah merupakan hal penting dalam suatu penelitian karena dengan rumusan masalah seorang peneliti telah mengidentifikasi persoalan yang diteliti sehingga sasaran yang hendak dicapai menjadi jelas, terarah dan sesuai sasaran. Berdasarkan latar belakang pemikiran yang penulis buat maka penulis menentukan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Mengapa pemerintah mengeluarkan Perppu No. 1 Tahun 2020 ?
2. Bagaimana kriteria dari keadaan kegentingan memaksa dalam perspektif konstitusi ?
3. Bagaimana analisis yuridis normatif Peraturan pemerintah pengganti undang-undang ?

## **C. Fokus Penelitian**

Mengingat luasnya pembahasan penelitian ini, maka permasalahan penelitian ini akan dibatasi. Pembuatan perppu atas dasar hal ihwal kegentingan yang memaksa dan penilaian subjektivitas presiden. Dan berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis memfokuskan penelitian ini pada “Analisis Kegentingan Memaksa dalam Pembentukan Perppu No. 1 tahun

2020 tentang kebijakan keuangan negara dan stabilitas sistem keuangan untuk penanganan pandemi covid-19 ”.

#### **D. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui mengapa pemerintah mengeluarkan perppu No. 1 tahun 2020.
2. Untuk mengetahui apa saja kriteria dari keadaan kegentingan memaksa menurut konstitusi.
3. Untuk mengetahui analisis yuridis normatif dari Peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini bermanfaat secara teoritis, praktis, dan akademis yakni :

1. Secara teoritis, penelitian ini memberikan penjelasan tentang latar belakang terbentuknya Perppu No. 1 tahun 2020 kriteria dari keadaan kegentingan yang memaksa dan analisis yuridis normatif Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
2. Secara praktis, penelitian ini dapat memberikan manfaat kepada peminat hukum terutama hukum tata negara dan praktisi ketatanegaraan dalam melihat produk peraturan Pemerintah

Pengganti Undang-Undang sesuai dengan standar kepentingan rakyat.

- Secara akademis, penelitian ini merupakan syarat untuk meraih gelar Sarjana Hukum dalam program studi Ilmu Hukum dan Syariah di Universitas Islam Negeri Sultan Maulana Hasanuddin Banten.

#### **F. Penelitian Terdahulu Yang Relevan**

| NO. | Nama Penulis/<br>Judul/ Tahun  | Substansi<br>Penelitian<br>Terdahulu   | Perbedaan dengan<br>Penulis   |
|-----|--|--|---|
| 1.  | Reza Haryo<br>Mahendra<br>Putra, Syarat<br>Hal ikhwal<br>kegentingan<br>yang memaksa<br>dalam<br>pembuatan | Dalam penelitian<br>nya yang berbentuk<br>Skripsi membahas<br>tentangan Perppu<br>yang didasarkan<br>oleh asas hal<br>ikhwal kegentingan<br>yang memaksa dan | Skripsi milik Reza<br>berbeda dengan<br>penulis karena<br>penulis fokus<br>menganalisis latar<br>belakang<br>terbentuknya<br>Perppu No. 1 |

|    |   |  |  |
|----|---|--|--|
|    | Perppu (studi analisis Perppu NO 1. Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota), UIN Syarif Hidayatullah Jakarta 2015. | penilaian subjektivitas presiden. Penelitian tersebut hanya membahas tolak ukur asas hal ikhwal kegentingan yang memaksa terhadap pembuatan Perppu No 1 tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, Bupati, dan Walikota. | Tahun 2020 tentang kebijakan keuangan negara dan stabilitas sistem keuangan untuk penanganan pandemi covid-19. |
| 2. | M. Syarif Nuh, Hakekat Keadaan Darurat Negara sebagai Dasar   | Penelitian yang disajikan berbentuk jurnal ini membahas tentang hakekat keadaan  | Perbedaan dengan penulis, penulis a meneliti kriteria apa saja dari keadaan                                    |

|    |   |   |  |
|----|---|---|--|
|    | Pembentukan Perppu, Universitas Muslim Indonesia Makassar 2011.                 | darurat negara, serta keadaan darurat yang menimbulkan pembentukan Perppu dan memaparkan Contoh-contoh Perppu yang dikeluarkan serta kegentingan nya. | kegentingan yang memaksa dengan fokus menggunakan satu perppu yang dikeluarkan oleh Presiden yaitu Perppu No. 1 tahun 2020 |
| 3. | Ali Marwan Hsb, kegentingan yang memaksa dalam pembentukan Peraturan Pemerintah | Jurnal yang ditulis oleh Ali Marwan HSB ini membahas terkait dikeluarkan nya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009                         | Objek dari jurnal tersebut adalah Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009. Berbeda dengan penulis                 |

|  |   |   |   |
|--|---|---|---|
|  | <p>Pengganti Undang-Undang, kantor wilayah kementerian HAM Sumatera Utara 2017.</p> | <p>yang memberikan standar terhadap kegentingan memaksa dan memaparkan Perppu yang keluar Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi NO. 138/PUU-VII/2009.</p> | <p>yang dalam pembahasannya menggunakan teori Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif terhadap pembuatan Undang-undang. Serta melakukan pencarian untuk menemukan konsep kegentingan yang memaksa. Di dalam skripsinya penulis juga membahas analisis yuridis normatif dari peraturan pemerintah</p> |
|--|---|---|---|

|  |  |  |                          |
|--|--|--|--------------------------|
|  |  |  | pengganti undang-undang. |
|--|--|--|--------------------------|

## G. Kerangka Pemikiran

Dalam setiap penelitian diperlukan suatu teori untuk dijadikan objek dalam sebuah penelitian maka penting untuk dilakukan penelusuran berbagai teori ataupun doktrin di bidang hukum ketatanegaraan dan sistem demokrasi yang relevan untuk menilai valid tidaknya konflik yang didapat. Berikut ini teori atau doktrin mengenai pemisahan kekuasaan, negara berdasarkan hukum, teori demokrasi, teori konstitusi dan teori hierarki perundang-undangan.

### 1. Teori Pemisahan Kekuasaan (*Separation of Powers dan distribution of Powers*).

Teori pemisaham kekuasaan awalnya dikemukakan oleh John Locke pada tahun 1690 dan kemudian dikembangkan oleh Montesquieu pada pertengahan abad XVIII. Doktrin ini bertujuan mencegah terkonsentrasinya kekuasaan secara absolut

di satu tangan, sehingga cenderung sewenang-wenang dan berpeluang menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan (*misuse power*).

Menurut Locke dalam karyanya *Two Treaties of Government*, kekuasaan negara dibedakan atas tiga macam : *Legislative Power* (membuat Undang-Undang); *Executive Power* (melaksanakan Undang -Undang); dan *Federative Power* (kekuasaan untuk melakukan hubungan diplomatik dengan negara asing). Sedikit berbeda dengan Locke, dalam buku *The Spirit of The Laws* (1748), Montesquieu membedakan tiga macam kekuasaan : Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif. Dengan kekuasaan Legislatif, penguasa atau magistrat mengeluarkan hukum sementara atau tetap, mengubah atau mencabut hukum yang dikeluarkan; dengan kekuasaan Eksekutif, Ia membuat damai atau perang dalam mempersiapkan untuk invasi; dan dengan kekuasaan Yudikatif, Ia menghukum penjahat atau memutuskan tentang pertikaian antara individu-individu.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Delia Noer, *Pemikiran Politik di Negeri Barat*, (Bandung : Mizan, 1997), h. 147.

Jika dipadukan antara konsep Locke dan Montesquieu, terlihat perbedaan antara lain : (a) menurut Locke kekuasaan Eksekutif merupakan kekuasaan yang mencakup kekuasaan Yudikatif karena mengadili itu berarti melaksanakan Undang-Undang, sedangkan kekuasaan Federatif atau hubungan luar negeri merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri; (b) menurut Montesquieu kekuasaan Eksekutif mencakup kekuasaan Federatif karena melakukan hubungan luar negeri itu termasuk kekuasaan Eksekutif sedangkan kekuasaan Yudikatif harus merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri.<sup>6</sup>

James Madison salah seorang negarawan yang ikut menyusun konstitusi Amerika Serikat menyatakan pendapatnya mengenai hal tersebut, Madison beranggapan adalah sesuatu yang benar dengan adanya istilah *saparation of power* untuk mencegah sesuatu penyelewengan dalam kekuasaan, namun demikian hal tersebut tidaklah sesuai dengan perkembangan pemerintahan yang adakalanya pada satu fase tertentu memiliki kebutuhan untuk saling berkoordinasi dalam memutuskan satu hal kebijakan. Pada akhirnya tujuan yang ingin dicapai dari

---

<sup>6</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1993), h. 80.

pembagian kekuasaan yang kemudian disebut *checks and balance* adalah sebuah bentuk “*natural relation*” atau relasi yang saling mendukung dalam menentukan sebuah kebijakan.<sup>7</sup>

Didalam cabang kekuasaan perlu adanya mekanisme saling mengawasi dan kerja sama agar tidak membiarkan satu cabang kekuasaan menjalankan kekuasaan secara eksklusif yang pada akhirnya melahirkan penyalahgunaan kekuasaan. Teori-teori modifikasi atas ajaran pemisahan kekuasaan yaitu teori pembagian kekuasaan (*Distribution of Power*) yang menekankan pada pembagian fungsi-fungsi pemerintahan dan teori *Checks and balance*. Menurut teori *Distribution of Power* pemisahan kekuasaan tetap dijalankan namun dibarengi dengan mekanisme yang menekankan saling mengawasi antara cabang kekuasaan yang satu dengan cabang yang lain. Sedangkan mengenai teori pertimbangan kekuasaan atau *Checks and balance* adalah saling mengontrol, menjaga keseimbangan antara lembaga-lembaga negara atau yang biasa disebut dengan cabang-cabang kekuasaan negara. Teori pembagian kekuasaan saat ini dianut secara luas oleh berbagai negara, tidak saja oleh

---

<sup>7</sup> E. Zaenal Muttaqin, *Pokok-Pokok Hukum Ketatanegaraan*, (UIN SMH Banten: LP2M, 2014), h. 83.

negara-negara yang sistem pemerintahannya berbentuk monarki tetapi juga republik, misalnya : Inggris, Belanda, Malaysia, Jepang, India, Singapura, Pakistan, Filipina, dan Indonesia.<sup>8</sup>

## 2. Teori Negara Berdasarkan Hukum

Teori negara berdasarkan hukum umumnya bermakna bahwa hukum adalah supreme dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara atau pemerintahan untuk tunduk pada hukum. Tidak ada kekuasaan diatas hukum semuanya ada dibawah hukum. Dengan kedudukan ini tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang atau penyalahgunaan kekuasaan. Dalam khazanah pemikiran hukum klasik konsepsi negara hukum merupakan terjemahan dari *rechtstaat* yang berkembang di Eropa Barat Kontinental. Salah satu ciri penting dari konsep negara hukum formal (klasik) ini adalah sifat pemerintahan yang pasif, artinya pemerintahan sekedar berperan sebagai wasit atau pelaksana dari berbagai keinginan rakyat yang dipresentasikan oleh anggota parlemen. Konsepsi negara hukum juga identik dengan konsep *Rule of Law* yang berkembang di Anglo Saxon. Menurut A.V. Dicey, ciri-ciri

---

<sup>8</sup> E. Zaenal Muttaqin, *Pokok-Pokok Hukum Ketatanegaraan*,,h.84

*Rule of Law* adalah : (a) *Supremacy of law*, dalam arti tidak boleh ada kesewenag-wenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum; u(b) *Equality before the Law*, artinya kedudukan yang sama didepan hukum; (c) *Human rights*, yakni terjaminnya HAM oleh Undang-Undang dan keputusan-keputusan pengadilan. Dianutnya teori negara berdasarkan hukum tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 1 ayat (3) “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Peraturan pemerintah pengganti undang-undang suatu aturan yang dibuat oleh negara merupakan bentuk konstitusi yang memiliki hubungan erat dengan negara. Negara hukum tidak terlepas dari sebuah aturan (konstitusi) pemerintah tidak dapat melaksanakan kekuasaan tanpa konstitusi. Demikian sebaliknya, kontitusi tidak akan lahir tanpa adanya negara hukum.

### 3. Teori Demokrasi

Pada masa ini upaya implementasi nilai-nilai Demokrasi seakan menjadi obsesi untuk masyarakat dunia. Semakin luasnya minat untuk menegakkan demokrasi terutama dikalangan negara-negara dunia ketiga sejak abad 20

menunjukkan bahwa partisipasi rakyat yang besar pembuatan keputusan politik adalah sesuatu yang didambakan siapa saja. Ini berarti demokrasi mengandung nilai universal yang tidak hanya dirasakan penting oleh masyarakat barat tempat asal lembaga demokrasi, tetapi juga oleh masyarakat non barat. Berdasarkan pendapat Samuel Huntington yang menyatakan “sebuah sistem politik disebut demokratis bila para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sistem itu dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur, dan berkala”. Prinsip kedaulatan rakyat di dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (2) dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR. Selanjutnya dalam penjelasan UUD dinyatakan secara tegas bahwa kekuasaan kepala negara “tidak tak terbatas”. Ia bukan diktator karena ia bertanggung jawab kepada MPR. Kepala negara tidak berjuang kepada DPR, tetapi ia *nevengeschickt* dengan DPR, artinya kedudukannya sama tinggi kecuali dalam hal “Hak begroting” kedudukan DPR lebih kuat daripada kedudukan Presiden. “ini tanda kedaulatan rakyat” demikian menurut penjelasan UUD.<sup>9</sup>

Dari prinsip kedaulatan rakyat inilah dapat diketahui, bahwa

---

<sup>9</sup> Miriam Budiardjo, *Menggapai Kedaulatan Untuk Rakyat*, (Jakarta: Ummat Mizan, 1998), h. 170.

semua konstitusi yang pernah berlaku di Republik Indonesia, yaitu UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS 1950 menganut paham demokrasi sebagai salah satu asasnya yang fundamental.

#### 4. Teori Konstitusi

Dalam setiap negara hukum, materi hukum itu sendiri biasanya dituangkan dalam bentuk tertentu dengan struktur tertinggi berupa konstitusi yang dikenal dengan Undang-Undang Dasar, baik yang dituangkan dalam dokumen hukum yang tertulis maupun tidak tertulis. Bryce menyatakan, bahwa konstitusi dapat diartikan pula sebagai kumpulan peraturan yang berisi tentang kekuasaan pemerintah; hak-hak mereka yang diperintah; dan relasi antara keduanya (pemerintah dan rakyat). Sedangkan menurut Hans Kelsen, konstitusi negara biasa juga disebut sebagai “Hukum Fundamental” negara, yaitu dasar dari tata hukum nasional. Konstitusi secara yuridis, dapat pula bermakna norma-norma yang mengatur proses pembentukan Undang-Undang, disamping mengatur pembentukan dan kompetensi dari organ-organ eksekutif dan yudikatif. Teori atau doktrin konstitusi secara esensial mengandung makna pembatasan kekuasaan pemerintahan dan perlindungan hak-hak

rakyat dari tindakan-tindakan sewenang-wenang pemerintah, terutama yang menyangkut hak asasi atau hak dasar rakyat. Sebagaimana kita pahami bahwa setiap kekuasaan bagaimanapun kecilnya cenderung korup, oleh karena itu perlu mekanisme untuk membatasi dan mengontrolnya melalui institusi hukum, yakni konstitusi. Oleh karena negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain. Bahkan ditetapkannya konstitusi kemudian setelah adanya negara atau sebaliknya, tidak berarti dapat dipisahkannya kedua institusi tersebut. Dianutnya faham konstitusionalisme dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia dapat kita jumpai pada bagian Penjelasan UUD 1945 angka Romawi II dengan judul sistem konstitusionil. Di sana dinyatakan bahwa “pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusional (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).

## 5. Teori Hirarki Perundang-Undangan

Teori perundang-undangan pada dasarnya merupakan bagian dari ilmu pengetahuan perundang-undangan yang berupaya mencari kejelasan makna atau pengertian-pengertian hukum dan peraturan perundang-undangan secara kognitif.<sup>10</sup> Dalam kaitannya dengan konstitusi, hukum di konsepsikan sebagai sesuatu yang terjadi menurut cara yang ditentukan konstitusi bagi pembentukan hukum. Menurut Bagir Manan, ajaran tata urutan pertingkatan peraturan perundang-undangan mengandung makna: *pertama*, peraturan yang lebih rendah harus mempunyai sumber atau dasar pada peraturan yang lebih tinggi; *kedua*, peraturan perundang-undangan merupakan sebuah tertib hukum; *ketiga*, peraturan perundang-undangan untuk menjamin tata urutan itu dalam suatu sistem yang tertib.<sup>11</sup> Di dalam bukunya *Allgemeine Rechtslehre*, Nawiasky menyatakan bahwa suatu norma hukum dinegara manapun tidak saja selalu berlapis dan berjenjang, dimana norma yang dibawah berlaku dan mengacu pada norma diatasnya, sedangkan norma

---

<sup>10</sup> Maria Farida Indarti Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan, ... ..*, h. 2

<sup>11</sup> Bagir Manan, *Arogansi MPR*, (*Jurnal* Republika, 2000), h. 51.

yang lebih tinggi berlaku dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, tetapi juga norma hukum itu berkelompok-kelompok. Kelompok norma hukum itu, ialah: (a) norma hukum fundamental negara; (b) aturan dasar atau atura pokok negara; (c) undang-undang formal; dan (d) aturan pelaksana dan aturan otonom.<sup>12</sup>

## H. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode peneliitian kualitatif. Penelitian kualitatif di definisikan sebagai penelitian ilmu-ilmu sosial yang mengumpulkan dan menganalisis berupa kata-kata lisan maupun tulisan.<sup>13</sup> Adapun tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian terhadap asas-asas dan dasar falsafah (dogma dan doktrin). Penelitian jenis ini hukum dikonsepskan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku

---

<sup>12</sup> Soejadi, *Pancasila Sebagai Sumber Tertib Indonesia*, (Yogyakarta: Lukman Offset, 1999), h. 101.

<sup>13</sup> Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2004), h. 201.

manusia yang dianggap pantas.<sup>14</sup> Penelitian ini berlandaskan norma-norma hukum yang berlaku dan terdapat dalam peraturan perundang-undangan.

## 2. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian hukum normatif terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan ini penulis akan mendapatkan informasi dalam berbagai aspek mengenai isu yang akan dibahas.<sup>15</sup> Pendekatan penelitian dalam hukum normatif yaitu: Pendekatan Perundang-undangan, pendekatan kasus, pendekatan historis, dan pendekatan konseptual. Disini penulis menggunakan pendekatan penelitian Perundang-Undangan (*Statue Approach*). Pendekatan perundang-undangan biasanya digunakan untuk membahas permasalahan norma konflik atau *conflicten van worgen*.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Cet I, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), h.118.

<sup>15</sup> Peter Mahmud Marzuki, *penelitian Hukum*, Cet. VI, (Jakarta: Kencana 2010), h. 93.

<sup>16</sup> Prof. Dr. I made Pasek Diantha, S.H., M.S., *Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta timur: Prebamedia Group, 2016), h. 156.

### 3. Sumber Hukum

- a. Data Primer. Merupakan bahan hukum yang bersifat autentik, artinya mempunyai otoritas hukum yang ditetapkan oleh suatu cabang kekuasaan pemerintahan.<sup>17</sup> Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan resmi dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.<sup>18</sup> Bahan hukum primer yang digunakan dalam penulisan ini ialah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan pemerintah pengganti undang-undang No 1 Tahun 2020 dan Putusan Mahkamah Konstitusi No.138/PUU-VII/2009 Tentang Pertimbangan Hal Ihwal Kegentingan Yang Memaksa.
- b. Data Sekunder. Bahan hukum sekunder yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.<sup>19</sup> Seperti Hasil-Hasil Penelitian Terdahulu, Karya Ilmiah, Jurnal Dari Kalangan Ahli Hukum Tata Negara, Hasil-Hasil

---

<sup>17</sup> Prof. Dr. I made Pasek Diantha, S.H., M.S., *Metodologi Penelitian ...*, ... h. 143.

<sup>18</sup> Jhonny Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cet.IV, (Malang: Bayumedia Publishing, 2008), h.141.

<sup>19</sup> Amirudin Dan Zainal Asikin, *Pengantar Metodologi ...*, ..., h. 119.

Wawancara Dengan Narasumber dan Buku-Buku yang berkaitan dengan Indikator Kegentingan Memaksa Pada Perppu.

- c. Data tersier. Data tersier adalah disebut bahan hukum penunjang, mencakup bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penejelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Seperti: kamus, ensiklopedia, artikel dalam internet dan bahan-bahan lain diluar hukum yang diperlukan untuk melengkapi atau menunjang data penelitian, seperti disiplin ilmu filsafat, politik, sosiologi dan lain sebagainya.

#### 4. Teknik Pengumpulan atau pengolahan Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pengumpulan data melalui studi dokumen atau kepustakaan (*Library Research*). Yaitu dengan melakukan penelitian terhadap berbagai sumber bacaan seperti buku-buku yang berkaitan dengan Perppu, Kegentingan Memaksa, Kedudukan Perppu, Pengaturan Hukum Perppu. Serta memilih ketentuan-ketentuan yang berisi kaidah hukum yang mengatur Perppu, termasuk di dalamnya mengkaji tentang latar belakang dibalik

lahirnya produk hukum tersebut, melakukan sistematisasi dari ketentuan-ketentuan tersebut sehingga menghasilkan potret yang utuh mengenai sumber persoalan Perppu.

#### 5. Teknik Analisis Data

Data yang sudah terkumpul dari penelitian kemudian di analisis dengan metode interpretatif historis, teologis, maupun futuristik., yakni usaha mengambil kesimpulan berdasarkan interpretasi sejarah ketatanegaraan, tujuan diterbitkan suatu produk hukum. Penelitian di analisis secara kualitatif yaitu mendeskripsikan data-data yang dihasilkan atau menguraikan data dengan kalimat yang tersusun secara terperinci, sistematis, dan analisis sehingga akan mempermudah dalam membuat kesimpulan dari penelitian. Terakhir, pendekatan yang dipakai dalam analisis data ialah pendekatan deduktif, yakni berangkat dari kerangka teori umum untuk selanjutnya dikorelasikan dengan kenyataan obyektif dan memperhatikan variabel historis, filosofis, yuridis dan politis. Analisis secara

deduktif ini menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum terhadap permasalahan konkret yang dihadapi.<sup>20</sup>

## **I. Sistematika Pembahasan**

Untuk memperoleh gambaran yang jelas dan lebih konkrit dalam pembahasan skripsi ini, maka disusun menjadi lima bab, yang secara garis besar sebagai berikut :

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini terdiri dari Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Fokus Penelitian, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Penelitian Terdahulu yang Relevan, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

### **BAB II TEORI KEWENANGAN DAN KEWENANGAN PRESIDEN**

Bab ini membahas tentang kewenangan dan kewenangan Presiden. Membahas Pengertian Kewenangan, Unsur-Unsur Kewenangan, Jenis-Jenis Kewenangan, Tugas Pokok dan Fungsi Presiden, Pemisahan kekuasaan antara DPR dan Presiden, serta

---

<sup>20</sup> Jhonny Ibrahim, *Teori Dan Metodologi ...*, ..., h.296.

membahas kekuasaan dari lembaga DPR dan kekuasaan Presiden.

### **BAB III PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG DAN HAL IHWAL KEGENTINGAN YANG MEMAKSA**

Membahas tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan Hal Ihwal Kegentingan Yang Memaksa. Bab ini membahas secara menyeluruh tentang Pengertian, Fungsi, Sejarah, Dan Kedudukan Perppu Dalam Peraturan Perundang-Undangan. Kemudian Membahas Tentang Pengertian Kegentingan Yang Memaksa Dan Urgensi Kegentingan Yang Memaksa

### **BAB IV ANALISIS PEMBENTUKAN PERPPU NO. 1 TAHUN 2020 TENTANG KEBIJAKAN KEUANGAN NEGARA DAN SISTEM KEUANGAN UNTUK PENANGANAN PANDEMI COVID-19 DAN KRITERIA KEGENTINGAN YANG MEMAKSA**

Bab empat ini berisi analisis, Membahas Kebijakan Pemerintah dalam mengeluarkan Perppu No. 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Covid-19, Kriteria Hal Ihwal Kegentingan Yang Memaksa dalam Perspektif Konstitusi, dan Analisis Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Berdasarkan Yuridis Normatif.

## **BAB V PENUTUP**

Bab lima yang merupakan bab akhir atau bab penutup berisi Kesimpulan dan Saran.