

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Hal ini berarti mengandung artian bahwa segala tatanan kehidupan berbangsa, bermasyarakat dan bernegara adalah didasarkan atas hukum.

UUD 1945 menganut asas kedaulatan rakyat yang pelaksanaannya didasarkan pada UUD, dengan sistem pemerintahan Presidensil. Dalam pemerintahan Presidensil, Presiden disertai mandat untuk memegang kekuasaan tertinggi pemerintahan dan bertanggung jawabkan pelaksanaan kekuasaan itu kepada MPR. Kedaulatan merupakan konsep yang biasa dijadikan objek dalam filsafat politik dan hukum kenegaraan. Didalamnya terkandung konsepsi yang berkaitan dengan ide kekuasaan tertinggi yang dikaitkan dengan negara.¹

Presiden sebagai Kepala Pemerintahan yang memimpin dan bertanggung jawabkan pelaksanaan tugas-tugas eksekutif. Presiden dalam kedudukannya sebagai Kepala Pemerintahan mempunyai kedudukan sebagai Pimpinan Nasional, dan kepemimpinannya mempunyai jalur perwujudan baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah.

¹ Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta. 2010. Hal. 95.

Presiden mempunyai hak-hak prerogatif selain mempunyai kewenangan ke dalam juga kewenangan dalam hubungan keluar yang terdapat dalam UUD 1945. berdasarkan kedudukan dan kewenangan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan, harus dalam konteks kedaulatan rakyat yang dilaksanakan menurut UUD 1945.

Menurut literatur hukum tata negara, persoalan mengenai makna hak prerogatif sebagai salah satu kekuasaan presiden, sering kali menimbulkan perbedaan dan perdebatan. Sebelum kita memahami hak prerogatif presiden, perlu kiranya kita memahami bahwa istilah hak prerogatif bukanlah sebuah istilah yang tercantum di dalam Undang-Undang Dasar 1945 maupun peraturan perundang-undangan. Hak prerogatif dikenal dalam ranah praktik dan doktrinal. Hak prerogatif merupakan kekuasaan istimewa yang dimiliki oleh seorang presiden tanpa dapat dicampuri oleh lembaga lainnya.

Prerogatif berasal dari Bahasa latin *praerogativa* (dipilih sebagai yang paling dahulu memberi suara), *praerogativus* (diminta sebagai yang pertama memberi suara), *praerogare* (diminta sebelum meminta yang lain). Hak prerogatif terdiri dari dua suku kata, hak dan prerogatif.² Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), hak diartikan sebagai kekuasaan atau kewenangan untuk melakukam sesuatu. Sementara itu prerogatif didefinisikan sebagai hak istimewa yang dipunyai oleh kepala negara

² <http://diy4h.wordpress.com/2009/10/17/hak-prerogatif-presiden>, diakses jam 09.33 WIB, tanggal 06 Desember 2022

mengenai hukum dan undang-undang di luar kekuasaan badan-badan perwakilan.³

Undang-undang Dasar Tahun 1945, menyebutkan bahwa presiden memiliki hak Prerogatif, Adapun pengertian Hak Prerogatif adalah hak yang melekat pada seorang pemimpin suatu Negara yakni Presiden, yang dapat menetapkan sesuatu tanpa adanya urusan campur tangan dari lembaga lain.⁴ Salah satu tuntutan reformasi dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia adalah diamandemennya Undang-Undang Dasar 1945. Dengan mengamandemen Undang-Undang Dasar 1945 Indonesia diharapkan mampu mewujudkan system ketatanegaraan yang baru menuju Indonesia yang menghormati hak-hak rakyat sipil. Dalam kedudukan sebagai Kepala Negara, Presiden mempunyai hak-hak prerogatif selain mempunyai kewenangan ke dalam juga kewenangan dalam hubungan keluar yang terdapat dalam Undang-Undang dasar 1945. Berdasarkan kedudukan dan kewenangan Presiden sebagai Kepala Negara, harus dalam konteks kedaulatan rakyat yang dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar 1945.

Hak prerogatif Presiden yaitu hak istimewa yang dimiliki oleh Presiden untuk melakukan sesuatu tanpa meminta persetujuan lembaga lain.⁵ Hal ini bertujuan agar fungsi dan peran pemerintahan direntang sedemikian luas

³ KBBI

⁴ Undang-undang Dasar Tahun 1945

⁵ Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, Hal. 256.

sehingga dapat melakukan tindakan - tindakan yang dapat membangun kesejahteraan masyarakat.

Pada buku *Two Treatises of Government*, John Locke mengungkapkan prerogatif sebagai kekuasaan untuk bertindak menurut keputusan sendiri (diskresi) untuk kebaikan publik, tanpa memastikan ketentuan hukum, bahkan melawan hukum itu sendiri (*"This power to act according to discretion for the public good, without the prescription of the law and sometimes even against it, is that which is called prerogative"*). Locke beralasan undang-undang yang ada tidaklah mampu menampung banyaknya permasalahan yang ada. Bahkan mustahil pula meramalkan undang-undang yang dapat menyediakan solusi terhadap kepentingan publik. Untuk itulah keberadaan kekuasaan istimewa yang disebut dengan prerogatif ini diperlukan. Lebih lanjut Locke mengatakan prerogatif tidak lain adalah kekuasaan berbuat baik bagi publik tanpa adanya hukum/aturan (*prerogative is nothing but the power of doing public good without a rule*).

Jhon Locke menganggap prerogatif sebagai kekuasaan yang positif untuk kebaikan publik. Oleh karenanya, prerogatif sangat bergantung kepada kebijaksanaan Raja/Pangeran (*wise of princes*). Tentunya, menyerahkan prerogatif kepada kebijaksanaan pemegang kekuasaan adalah tidak cukup. Sesuai tabiat kekuasaan yang diungkapkan Lord Acton, *"power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely"* (kekuasaan cenderung untuk

disalah gunakan, tetapi kekuasaan yang absolut/tidak terbatas pasti akan disalah gunakan), demikian juga dengan masalah prerogatif ini.⁶

Pasal 74 Ayat 1 dan 2 Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang – Undangan berbunyi ; “(1) Dalam setiap Undang-Undang harus dicantumkan batas waktu penetapan Peraturan Pemerintah dan Peraturan lainnya sebagai pelaksanaan Undang – Undang tersebut. (2) Penetapan Peraturan Pemerintah dan Peraturan lainnya yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak atas perintah suatu Undang – Undang dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”. Tentunya didalam pasal tersebut presiden diperkenankan untuk menetapkan suatu peraturan pemerintah tanpa adanya perintah dari Undang – Undang.

Hal tidak jauh berbeda dengan sikap publik di Indonesia yang menganggap hak prerogatif sebagai kekuasaan istimewa yang dimiliki oleh seorang presiden tanpa dapat dicampuri oleh lembaga lainnya. Pandangan tersebut seolaholah menempatkan Presiden Indonesia memiliki kewenangan yang sangat mutlak dan tidak dapat diimbangi dan dibatasi sesuai prinsip checks and balances dan ajaran konstitusi yang dianut Indonesia. Hal tersebutlah yang membuat ambigu, karena seharusnya dalam negara hukum

⁶ Mei Susanto, “*Memahami Istilah Hak Prerogatif Presiden, Pengertian, dan karekter hak Prerogatif*”, ([http://www.google.co.id/amp/s/meisusanto.com/2014/10/14/memahami-istilah-hakprerogatif-presiden-pengertian-dan-karakter-hak prerogatif/](http://www.google.co.id/amp/s/meisusanto.com/2014/10/14/memahami-istilah-hakprerogatif-presiden-pengertian-dan-karakter-hak-prerogatif/)amp diakses pada tanggal 06 Desember 2022)

yang demokratis berdasarkan konstitusionalisme tidak boleh ada jabatan atau pemangku jabatan yang tidak bertanggung jawab. Salah satu contoh hak prerogatif yang selalu dikemukakan adalah mengenai pengangkatan menteri yang dianggap sebagai hak eksklusif presiden, tanpa dapat dicampuri lembaga lainnya, apalagi dikontrol. Padahal hak tersebut telah diatur dalam UUD NRI 1945 dan Undang-Undang Kementerian Negara, sehingga apabila presiden melanggar ketentuan dalam proses pengangkatan menteri harus tetap dikontrol. Di sinilah ruang perdebatan mengenai hak prerogatif selalu menarik untuk diulas.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut, penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian terhadap adanya pemberlakuan Pasal 74 Ayat 1 dan 2 Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang – Undangan maka penulis akan melakukan pembahasan lebih jauh mengenai **“KEWENANGAN PRESIDEN DALAM MENGELUARKAN PERATURAN PEMERINTAH TIDAK ATAS PERINTAH UNDANG-UNDANG”**.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apa dasar konstitusionalitas kewenangan presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah yang tidak atas perintah Undang-Undang?
2. Apa saja Syarat Peraturan Pemerintah yang dikeluarkan oleh Presiden yang tidak atas perintah Undang-Undang?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan Kewenangan Presiden dalam mengeluarkan suatu peraturan pemerintah yang tidak atas perintah Undang-Undang berdasarkan Pasal 74 Ayat 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

1.4. Manfaat Penelitian

Kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1.4.1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis penelitian ini dapat memperkaya ilmu pengetahuan dalam hukum administrasi negara dan hukum tata negara, selain itu menambah karya ilmiah bagi ilmu hukum di Indonesia.

1.4.2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan memiliki kegunaan praktis sebagai berikut:

- a. Memberikan gambaran tentang hak prerogatif presiden sebagai salah satu wewenang didalam mengeluarkan sebuah peraturan pemerintah.
- b. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat menjadi kerangka acuan bagi pembaca selanjutnya dan memberikan

informasi serta masukan kepada pemerintah untuk menyempurnakan peraturan dibidang perundang-undangan.

1.5. Keaslian

Proposal penelitian dengan judul **“Kewenangan Presiden Dalam Mengeluarkan Peraturan Pemerintah Tidak Atas Perintah Undang-Undang”** adalah hasil karya tulis sendiri yang belum pernah diangkat sebelumnya.

Dalam penulisan proposal penelitian tentunya menemukan beberapa judul penelitian berupa skripsi yang mirip dengan judul proposal yang penulis buat.

No	Nama Penulis	Judul	Rumusan Masalah	Hasil Penelitian
1.	Ade Abdurrochman	Hak Prerogatif Presiden Dalam Proses Pengisian Jabatan Panglima Tentara Nasional Indonesia.	1. Bagaimana prosedur pengangkatan panglima tentara nasional berdasarkan peraturan perundang-perundang-	1. Prosedur pengangkatan panglima tentara nasional berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku terhadap pasal

			undangan yang berlaku? 2. Bagaimana pelaksanaan Hak Prerogatif Presiden dalam pengisian jabatan Panglima Tentara Nasional Indonesia di Indonesia?	13 ayat 4 UU No 34 Tahun 2004. Keterlibatan DPR sebagai wujud <i>Objetif civilian control</i> . 2. Pelaksanaan Hak Prerogatif Presiden dalam pengisian jabatan Panglima Tentara Nasional Indonesia menganut system Presidensial.
2.	Moh Saeful Huda	Tinjauan Yuridis Hak	1. apakah pengangkatan	1. Dalam system

		Prerogatif Presiden dalam Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (KAPOLRI)	dan pemberhentian Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Kapolri) merupakan hak prerogative presiden dalam system Presidensial?	presidensial presiden adalah kepala negara sekaligus juga sebagai kepala pemerintahan. Hak prerogative presiden tersebut juga sebagai bentuk komitmen atas penerapan system presidensial.
			2. Apakah pengangkatan dan pemberhentian Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Kapolri)	2. Kaitannya dengan pengangkatan dan pemberhentian Kapolri sebelum

			menurut UU No. 02 Tahun 2002 tentang Polri berdasarkan Konstitusi?	merujuk pada Pasal 10 UUD 1945 yang menyebutkan secara tegas menyebutkan presiden sebagai Panglima Tertinggi Angkatan.
3.	Arie Ghibrani	Tinjauan Yuridis Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Dan Pemberhentian Menteri Berdasarkan Undang-Undang	1. Bagaimana Keberadaan Hak Prerogatif Presiden di Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945? 2. Apakah pengaturan	1. Adanya hak prerogatif presiden terkait pengangkatan Menteri-menteri merupakan kewenangan konstitusional berdasarkan Pasal 17 ayat

		Nomor 39 Tahun 2008	Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Telah sesuai dengan prinsip-prinsip Hak Prerogatif Presiden?	(2) UUD 1945. Diatur lebih lanjut pada UU No. 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara. 2. Pengaturan persyaratan pengangkatan Menteri tidak dimaksudkan untuk membatasi hak presiden dalam memilih seorang Menteri.
--	--	---------------------	--	---

1.6. Metode Penelitian

Penelitian yang dilakukan dalam penulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan. Hukum

normatif adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya. Logika keilmuan yang ada dalam penelitian hukum normatif dibangun berdasarkan disiplin ilmiah dan cara-cara ilmu hukum normatif, yaitu ilmu hukum yang objeknya hukum itu sendiri.⁷

1.6.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menekankan terhadap aspek normatifitas hukum. Metode yang digunakan yaitu metode penelitian normatif dengan berusaha melakukan pendekatan melalui pembacaan utuh dan analisis maksimal terhadap peraturan perundang-undangan untuk mengetahui dan memahami kewenangan presiden ketika mengeluarkan peraturan pemerintah yang tidak diperintah Undang - Undang. Lebih lanjut lagi bahwa penelitian hukum normative menurut Soerjono Soekanto suatu penelitian yang membahas mengenai sifat dan ruang lingkup disiplin hukum, di mana disiplin yang dimaksud adalah suatu system ajaran tentang kenyataan yang biasanya mencakup disiplin analitis dan perspektif.⁸

1.6.2. Metode Pendekatan

Johny Ibrahim berpendapat bahwa dalam kerangka penelitian hukum ada beberapa pendekatan yang lazim digunakan, salah satunya

⁷ Johny Ibrahim, (2006), Teori dan Penelitian Hukum Normatif. Malang: Bayumedia, hlm 7

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif ; Suatu Tinjauan Singkat (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hal. 2-6

adalah *statute approach*, *conseptual approach*, *comparative approach*, dan *analytical approach*.⁹

Adapun pendekatan penelitian yang dilakukan oleh penulis diantaranya sebagai berikut :

1.6.2.1. *Statute Approach* atau pendekatan perundang-undangan

Pendekatan ini memfokuskan kajian dan penelaahan terhadap aturan-aturan yang diberlakukan dalam sebuah negara dan erat kaitannya dengan fenomena (isu hukum) yang sedang terjadi.¹⁰ Pendekatan ini sangat menaruh perhatian terhadap suatu regulasi yang ada dengan menciptakan deregulasi baru agar ada sinkronisasi dan harmonisasi.

1.7. Sumber Bahan Hukum

Dikarenakan penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, maka yang akan dijadikan data acuan maupun rujukan yang digunakan terdiri data primer, sekunder dan tersier. Yakni sebagai berikut :

1.7.1. Bahan Hukum Primer

⁹ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang : Bayumedia Publishing, 2006), hlm. 300.

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, (Jakarta : PT Adhitya Andrebhina Agung, 2015), hlm. 132.

Bahan primer atau bahan utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut ;

- a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Pasal 74 ayat 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

1.7.2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan sekunder merupakan bahan hukum yang mendukung dan memperkuat bahan hukum primer guna memberikan penjelasan mengenai bahan primer yang ada sehingga dapat dilakukan sebuah analisa dan pemahaman yang lebih mendalam.¹¹ seperti buku-buku kepustakaan, karya tulis ilmiah para ahli hukum berkualifikasi tinggi, hasil penelitian, jurnal, buku-buku, dokumen-dokumen terkait, jawaban atas pertanyaan yang dijawab oleh narasumber yang berhubungan dengan penelitian ini.

1.7.3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan sebuah pelengkap saja yang sifatnya hanya memberikan penjas dan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Yang termasuk ke dalam bahan hukum

¹¹ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normative...*Ibid, hal. 23

tersier seperti ; Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), ensiklopedia, indeks komulatif, dan seterusnya.¹²

1.8. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini memfokuskan pada peraturan perundang - undangan yang bersifat normatif. Artinya, bahan hukum tersebut gabungan dan kumpulan peraturan yang memiliki keterkaitan dalam penelitian ini. Selain itu, juga menggunakan studi kepustakaan (*Library Research*), yakni melihat, membaca dari hasil karya tulis orang lain, buku-buku hukum, jurnal ilmiah, dan pendapat ahli hukum yang berkaitan dengan isu yang dibahas.

1.9. Analisis Bahan Hukum

Penelitian ini lebih lanjut meninjau dari bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan yang terkumpul tersebut dianalisis untuk mendapatkan sebuah konklusi untuk mengidentifikasi, menelaah dan menemukan kesesuaian suatu pembuatan produk hukum baru dengan mengedepankan keberagaman Dalam masyarakat. Adapun beberapa metode analisa yang dilakukan pada penelitian ini sebagai berikut :

- a. Mengkaji dan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan guna memperoleh jawaban terhadap isu hukum yang dibahas. Yakni dalam hal ini, mengkaji segala bentuk perundang-undangan diantaranya Undang-

¹² Ibid, Hal.54

Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

- b. Mengkaji kepustakaan hukum seperti literatur (buku-buku) hukum, skripsi, tesis, disertai hukum serta jurnal-jurnal hukum yang memiliki fungsi untuk meninjau teori-teori atau prinsip dasar tentang hukum yang memiliki kaitan dengan isu hukum yang dibahas.
- c. Melakukan penelusuran melalui internet secara *online*/daring (dalam jaringan) database, dalam hal ini penelusuran melalui internet dapat memberikan referensi tambahan seperti contoh kasus dan lainnya untuk membantu menganalisis dalam menjawab isu hukum yang dibahas.