

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. LATAR BELAKANG**

Presiden sebagai eksekutif yang memegang salah satu kekuasaan kenegaraan. Dalam konsep negara hukum memiliki konsep *trias politica* yakni pemisahan kekuasaan. Di Indonesia menerapkan konsep pembagian kekuasaan dengan masih adanya campur tangan dari satu lembaga dengan lembaga lainnya. Sehingga, dalam pembentukan hukum pun yaitu peraturan perundang-undangan yang seharusnya hanya dimiliki oleh badan legislatif, lembaga eksekutif pun diberi wewenang untuk membentuk hukum berupa peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu).

Jika dilihat dalam teori kewenangan, maka kewenangan membuat perppu bagi Presiden didasarkan pada Undang-Undang Dasar Pasal 22 merupakan kewenangan atribusi karena diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar. Berdasarkan Pasal 22 UUD 1945 yang menyatakan bahwa: (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikutnya, (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut. Berarti Perppu merupakan bentuk peraturan perundangan yang dibuat oleh presiden tanpa perlu ada persetujuan dari DPR karena kegentingan yang memaksa dan apabila dalam

keadaan yang telah normal, maka Perppu tersebut harus dibicarakan kembali untuk mendapat persetujuan DPR.<sup>1</sup>

Indonesia sebagai negara hukum, sehingga segala perilaku masyarakat diatur berdasarkan hukum. Salah satu mencakup peraturan perilaku masyarakat yang diatur oleh hukum adalah pelaku kejahatan. Kejahatan adalah perbuatan atau tindakan yang jahat yang lazim orang ketahui atau mendengar perbuatan yang jahat seperti pembunuhan, pencurian, pencabulan, penipuan, penganiyaan dan lain sebagainya yang dilakukan oleh manusia. Di Indonesia tindak kejahatan semakin meningkat setiap tahunnya.<sup>2</sup> Pada tahun 2011, kejahatan yang terjadi di Indonesia sebanyak 347.605 kasus, kemudian pada tahun 2012 menurun menjadi 341.159 kasus, tapi pada tahun 2013 naik menjadi 342.084 kasus, tahun 2014 terjadi penurunan kembali 325.317 kasus, dan pada tahun 2015 kasus kejahatan naik menjadi 352.936 kasus.<sup>3</sup> Meningkatnya kejahatan dipicu dari ekonomi, sosial, konflik, politik dan rendahnya kesadaran hukum. Kejahatan di Indonesia pun beragam, pembunuhan, perampokan, penipuan, pemerkosaan dan masih banyak lagi. Bahkan dalam tindak kejahatan tersebut banyak yang diluar akal sehat dan tidak manusiawi. Dapat dilihat bahwa kejahatan menimbulkan kerugian bagi masyarakat Indonesia, termasuk negara. Pada umumnya kejahatan tersebut sangat meresahkan bagi masyarakat. Meskipun kejahatan tersebut telah di atasi dengan hukum dan aturan-aturan yang ada tetapi masih belum bisa menurunkan tingkat kejahatan.

---

<sup>1</sup> Anak Agung Wiwik Sugiantari, "Kewenangan Presiden dalam Membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang", *Gane Swara*, Edisi Khusus No. 3 Vol. 3, Fakultas Hukum Universitas 45 Mataram, Desember 2009, hlm. 14.

<sup>2</sup> <http://www.kbbi.web.id/jahat> diakses pada 8 oktober 2016.

<sup>3</sup> <https://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/1570> diakses pada 8 oktober 2016.

Tipe kejahatan yang marak pada saat ini diantaranya mengenai kasus susila terhadap anak di bawah umur. Perbuatan yang dilakukan oleh pelaku terhadap anak dengan cara sangat brutal dan sadis. Ada 3 ruang lingkup kekerasan pada anak, yaitu di lingkungan keluarga, di lingkungan sekolah dan di lingkungan masyarakat. Pelaku kejahatan seksual pada anak disebut *pedophilia*. *Pedophilia* adalah cinta kepada anak-anak, akan tetapi terjadi perkembangan dikemudian, sehingga secara umum digunakan sebagai istilah untuk menerangkan salah satu kelainan psikoseksual dimana individu memiliki hasrat erotis yang abnormal terhadap anak-anak.<sup>4</sup> Kejahatan yang dilakukan *pedophilia* ini sangat menyita perhatian masyarakat. Akibat kejahatan tersebut, bukan hanya fisik anak yang rusak tetapi juga psikologis anak menjadi terganggu karna kejahatan yang di alami. Anak adalah generasi penerus bangsa yang akan datang. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 wajib melindungi keberadaan anak yang isinya menyatakan bahwa anak berhak atas perlindungan dari kekerasan.

Kejahatan seksual pada anak ini meningkat sangat cepat pada setiap tahunnya. Data dan korban kejahatan seksual terhadap anak setiap tahun terjadi peningkatan. Pada 2010, terdapat 2.046 kasus diantaranya 42% kejahatan seksual. Pada 2011, terjadi 2.426 kasus 58% kejahatan seksual, dan 2012 ada 2.637 kasus 62% kejahatan seksual. Pada 2013, terjadi peningkatan yang cukup besar yaitu 3.339 kasus, dengan kejahatan seksual sebesar 54%. pada tahun 2014 tren kekerasan menurun, yakni ada 2.750 kasus 58% berupa kasus kekerasan

---

<sup>4</sup> Sawitri suparti sadajoen, *Bunga Rampai Kasus Gangguan Psikoseksual*, Bandung: Refika Aditama, 2005, Hlm. 71.

seksual ini pun turunnya tidak begitu signifikan. Sama dengan itu, Komnas Perempuan menyebut tahun 2015 lalu ada sekitar 6.499 kasus kekerasan seksual.<sup>5</sup>

Pemerintah dalam hal ini melakukan upaya untuk meminimalisir kasus kejahatan seksual terhadap anak. diantaranya mengeluarkan Perppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak. Dalam Perppu ini ada perubahan pada dua pasal dari UU sebelumnya yakni pasal 81 dan 82, serta menambah satu pasal 81A ini memperberat sanksi bagi pelaku kejahatan seksual, yakni hukuman mati, penjara seumur hidup, maksimal 20 tahun penjara dan minimal 10 tahun penjara. Perppu juga mengatur tiga sanksi tambahan, yakni kebiri kimiawi, pengumuman identitas ke publik, serta pemasangan alat deteksi elektronik. Dalam perppu tersebut ada satu sanksi yang kemudian dijadikan sebagai sebutan meski kurang tepat bagi perppu ini, yaitu sanksi kebiri kimiawi. Sanksi ini memunculkan kontroversi substantif yang menarik dan diperdebatkan. Kebiri dianggap bisa jadi solusi atas lemahnya hukum terhadap kejahatan seksual pada anak selama ini. Banyak pro dan kontra dalam penerbitan perppu ini.

Perppu ini dilatar belakangi pada keadaan kondisi ini sangat penting (*urgent*). Pemerintah Negara Republik Indonesia memandang genting kekerasan seksual terhadap anak, yang mana kejahatan tersebut semakin meningkat. Dalam penerbitan perppu ini, Presiden dimana penerbitan Perppu dapat menjadi solusi

---

<sup>5</sup> [https://id.m.wikipedia.org/wiki/kejahatan\\_seksual\\_terhadap\\_anak\\_di\\_Indonesia](https://id.m.wikipedia.org/wiki/kejahatan_seksual_terhadap_anak_di_Indonesia) diakses pada 9 oktober 2016.

atas lemahnya hukum serta perlindungan hukum pada anak. Dengan diberikannya hukuman tambahan berupa hukum kebiri ini diharapkan agar kejahatan pada anak berkurang dan pelakunya kehilangan hasrat untuk melakukan perbuatannya

Dalam penerbitan Perppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak ini dianggap mendesak dan penting untuk di berlakukan. Namun penerbitan perppu ini menuai pro dan kontra terhadap hukuman kebiri dalam Perppu Nomor 1 tahun 2016 ini. Ada pihak-pihak terutama yang tidak mendukung adanya sanksi kebiri dengan alasan merupakan salah satu bentuk dari pelanggaran HAM bagi si pelaku kejahatan tersebut. Menurut pakar seksologi dr. Boyke Dian Nugraha, hukuman kebiri ini dianggap tidak efektif, karena pelaku kejahatan seksual atau *pedophilia* pada anak masih berpotensi melakukan aksi kejahatannya selama kondisi mentalnya tidak di obati. cara terbaik untuk menghadapi *pedophilia* adalah dengan cara memberikan pengobatan dan rehabilitasi bagi para pelaku. Berbeda dengan Jaksa Agung HM. Prasetyo yang menilai kejahatan kekerasan seksual terhadap anak adalah kejahatan luar biasa atau *extraordinary crime*, sehingga harus dengan penanganan proses penegakan hukum yang luar biasa.<sup>6</sup>

Dari permasalahan tersebut penulis menganggap penting untuk meneliti tentang *Keadaan Kegentingan Yang Memaksa Dalam Penerbitan Perppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun*

---

<sup>6</sup><https://www.rappler.com/indonesia/110227-pro-kontra-hukuman-kebiri> diakses pada 9 oktober 2016.

2002 tentang *Perlindungan Anak*. yang didalamnya menguraikan kondisi keadaan yang darurat sehingga terjadinya penerbitan perppu tersebut.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

1. Apa urgensi di terbitkannya Perppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak ?
2. Apakah Perppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak memenuhi unsur kegentingan yang bersifat memaksa ?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Dalam penelitian tujuannya untuk menemukan jawaban atas rumusan masalah melalui prosedur ilmiah yang disajikan dengan data yang akurat dan memiliki validitas untuk menjawab permasalahan serta mendapatkan pengetahuan tentang sebuah gejala. Berdasarkan rumusan masalah yang ada maka penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengetahui lebih detail terhadap urgensi penerbitan Perppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
2. Mengetahui lebih detail terhadap tepenuhinya unsur kegentingan yang bersifat memaksa dalam penerbitan Perppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

## D. TINJAUAN PUSTAKA

### 1. Teori Negara Hukum

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Ketentuan ini ditegaskan dalam UUD 1945 yang mana pemuatannya dilakukan pada amandemen ketiga tahun 2001. Perkembangan konsep negara hukum sendiri adalah produk dari sejarah, sebab rumusan atau pengertian negara hukum itu terus berkembang mengikuti sejarah perkembangan umat manusia. Karena itu dalam rangka memahami secara tepat dan benar konsep negara hukum, perlu terlebih dahulu diketahui gambaran sejarah perkembangan pemikiran politik dan hukum, yang mendorong lahir dan berkembangnya konsepsi negara hukum.<sup>7</sup>

Sesungguhnya, ide negara hukum, selain terkait dengan konsep “*Rechtsstaat*” dan “*The Rule of Law*”, juga berkaitan dengan konsep “*Nomocracy*” yang berasal dari perkataan “*nomos*” dan “*cratos*”. Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan *demos* dan *cratos* atau *kratein* dalam demokrasi. *Nomos* berarti norma, sedangkan *cratos* adalah kekuasaan. Yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma.<sup>8</sup>

Dalam istilah Inggris yang dikembangkan oleh A.V. Dicey, hal itu dapat dikaitkan dengan prinsip *rule of law* yang berkembang di Amerika Serikat menjadi jargon *the rule of law, and not of man*. Sesungguhnya dianggap sebagai

---

<sup>7</sup>S. F. Marbun, “Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 9 Vol 4, 1997, hlm. 9.

<sup>8</sup>Janpatar Simamora, “Multitafsir Pengertian Ihwal Kegentingan Yang Memaksa Dalam Penerbitan Perppu”, *Mimbar Hukum*, Nomor 1 Volume 22, Februari 2010, hlm. 61.

pemimpin adalah hukum itu sendiri, bukan orang. Dalam buku Plato berjudul “*Nomoi*” yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan judul “*The Laws*”.<sup>9</sup>

Di zaman modern, konsep negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu *rechtsstaat*. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan *the rule of law*. Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebutnya dengan istilah *rechtsstaat* itu mencakup empat elemen penting, yaitu<sup>10</sup>:

- 1) Perlindungan hak asasi manusia;
- 2) Pembagian kekuasaan;
- 3) Pemerintahan berdasarkan undangundang; dan
- 4) Peradilan tata usaha negara.

Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah *the rule of law*, yaitu<sup>11</sup>:

- 1) *Supremacy of Law*.
- 2) *Equality before the law*.
- 3) *Due Process of Law*.

Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting negara hukum menurut “*The International Commission of Jurists*” itu adalah:<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup>Jimly Asshiddiqie, *Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer*, dikutip dari Janpatar Simamora, “Multitafsir Pengertian Ihwal Kegentingan Yang Memaksa Dalam Penerbitan Perppu”, *Mimbar Hukum*, Nomor 1 Volume 22, Februari 2010, hlm. 62.

<sup>10</sup>Janpatar Simamora, “*Multitafsir Pengertian Ihwal Kegentingan....., Lo.cit.*

<sup>11</sup>*Ibid.*



- 1) Negara harus tunduk pada hukum;
- 2) Pemerintah menghormati hak-hak individu; dan
- 3) Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Profesor Utrecht membedakan antara negara hukum formil atau negara hukum klasik, dan negara hukum materil atau negara hukum modern.<sup>13</sup> Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu negara hukum materil yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya. Karena itu, Wolfgang Friedman dalam bukunya “*Law in a Changing Society*” membedakan antara *rule of law* dalam arti formil yaitu dalam arti *organized public power* dan *rule of law* dalam arti materil yaitu *the rule of just law*.<sup>14</sup>

Pembedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak serta-merta akan terwujud secara substantif, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat pula dipengaruhi oleh aliran pikiran hukum materil. Jika hukum dipahami secara kaku dan sempit dalam arti peraturan perundang-undangan semata, niscaya pengertian negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas serta belum tentu menjamin keadilan substantif. Karena itu, di samping istilah *the rule of law* oleh Friedman juga dikembangkan istilah *the rule of just law* untuk memastikan bahwa dalam

---

<sup>12</sup>*Ibid.*

<sup>13</sup> Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1962, hlm.

9.

<sup>14</sup>Janpatar Simamora, “ *Multitafsir Pengertian Ihwal Kegentingan.....,Lo.cit.*

pengertian kita tentang *the rule of law* tercakup pengertian keadilan yang lebih esensial daripada sekedar memfungsikan peraturan perundang-undangan dalam arti sempit. Kalaupun istilah yang digunakan tetap *the rule of law*, pengertian yang bersifat luas itulah yang diharapkan dicakup dalam istilah *the rule of law* yang digunakan untuk menyebut konsepsi tentang negara hukum di zaman sekarang.<sup>15</sup>

Ada beberapa prinsip pokok negara hukum yang berlaku di zaman sekarang dalam kaitannya dengan kewenangan Presiden dalam penerbitan perppu. Prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai negara hukum (*the rule of law*, ataupun *rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya.<sup>16</sup> Prinsip pokok sebagai berikut:

**a) Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)**

Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya, bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum adalah pengakuan yang tercermin dalam perumusan hukum dan/atau konstitusi, sedangkan pengakuan empirik adalah pengakuan yang tercermin dalam perilaku sebagian terbesar masyarakatnya bahwa hukum itu memang *supreme*. Bahkan, dalam republik yang menganut sistem

---

<sup>15</sup>*Ibid.* hlm. 63.

<sup>16</sup>*Ibid.*

presidensial yang bersifat murni, konstitusi itulah yang sebenarnya lebih tepat untuk disebut sebagai kepala negara. Itu sebabnya, dalam sistem pemerintahan presidensial, tidak dikenal adanya pembedaan antara kepala negara dan kepala pemerintahan seperti dalam sistem pemerintahan parlementer.<sup>17</sup>

**b) Persamaan dalam Hukum (*Equality Before the Law*)**

Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik. Dalam rangka prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan “*affirmative actions*” guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang sudah jauh lebih maju. Kelompok masyarakat tertentu yang dapat diberikan perlakuan khusus melalui *affirmative actions* yang tidak termasuk pengertian diskriminasi itu misalnya adalah kelompok masyarakat suku terasing atau kelompok masyarakat hukum adat tertentu yang kondisinya terbelakang. Sedangkan kelompok warga masyarakat tertentu yang dapat diberi perlakuan khusus yang bukan bersifat diskriminatif, misalnya adalah kaum wanita ataupun anak-anak terlantar.<sup>18</sup>

**c) Asas Legalitas (*Due Process of Law*)**

---

<sup>17</sup>*Ibid.*

<sup>18</sup>*Ibid.* hlm. 64.

Dalam setiap negara hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau "*rules and procedures*" (*regels*). Prinsip normatif demikian nampaknya seperti sangat kaku dan dapat menyebabkan birokrasi menjadi lamban. Oleh karena itu, untuk menjamin ruang gerak bagi para pejabat administrasi negara dalam menjalankan tugasnya, maka sebagai pengimbang, diakui pula adanya prinsip "*freies ermessen*" yang memungkinkan para pejabat administrasi negara mengembangkan dan menetapkan sendiri "*beleid regels*" atau "*policy rules*" yang berlaku internal secara bebas dan mandiri dalam rangka menjalankan tugas jabatan yang dibebankan oleh peraturan yang sah.<sup>19</sup>

#### **d) Pembatasan Kekuasaan**

Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Sesuai dengan hukum besi kekuasaan, setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang, seperti dikemukakan oleh Lord Acton: "*power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*". Karena itu, kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisah misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang

---

<sup>19</sup>*Ibid.*

bersifat “*checks and balances*” dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain. Pembatasan kekuasaan juga dilakukan dengan membagi-bagi kekuasaan ke dalam beberapa organ yang tersusun secara vertikal. Dengan begitu, kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu organ atau satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan.<sup>20</sup>

## 2. Hukum Darurat Negara

Hukum Tata Negara Darurat (HTN Darurat) selaku Hukum Tata Negara Darurat dalam keadaan bahaya atau darurat ialah rangkaian pranata dan wewenang negara secara luar biasa dan istimewa, untuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dapat menghapuskan darurat atau bahaya yang mengancam, ke dalam kehidupan biasa menurut perundang-undangan dan hukum yang umum dan biasa.<sup>21</sup> Hakekat Hukum Tata Negara Darurat memiliki unsur yang utama ialah:<sup>22</sup>

- 1) Adanya bahaya negara yang patut dihadapi dengan upaya luar biasa;
- 2) Upaya biasa, pranata yang umum dan lazim tidak memadai untuk digunakan menanggapi dan menanggulangi bahaya yang ada;
- 3) Kewenangan luar biasa yang diberikan dengan hukum kepada Pemerintah untuk secepatnya mengakhiri bahaya darurat tersebut, kembali ke dalam kehidupan normal;

---

<sup>20</sup>*Ibid.*

<sup>21</sup> Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, cetakan pertama, Jakarta: djambatan, 1996, hlm. 1.

<sup>22</sup>*Ibid.*

- 4) Wewenang luar biasa itu dan HTN Darurat itu adalah untuk sementara waktu saja, sampai keadaan darurat itu dipandang tidak membahayakan lagi.

Di kalangan negara-negara Eropa Kontinental yang menganut tradisi hukum *civil law*, ketentuan tentang hukum tata negara darurat biasanya di atur secara eksplisit dalam undang-undang dasar dengan rincian pengaturan lebih lanjut dalam undang-undang (*statute*). Misalnya konsep dasar tentang “*etat de siege*” di Perancis, di atur dalam Konstitusi Republik Kelima tahun 1958 dan di elaborasi lebih rinci dalam undang-undang.<sup>23</sup> Ketentuan mengenai keadaan darurat (*etat d’siege*) itu tercantum tegas dalam 2 (dua) artikel 16 dan 36. Artikel 16 menentukan bahwa keadaan darurat memberikan kewenangan kepada Presiden untuk secara unilateral menyatakan atau mendeklarasikan keadaan darurat (*etat de siege*).<sup>24</sup>

Amerika Serikat sebagai negara penganut *common law* menggunakan praktik yang biasa disebut “*martial law*” yang sama sekali tidak diatur dalam naskah undang-undang dasar.<sup>25</sup> Bahkan di Amerika Serikat juga tidak terdapat ketentuan hukum seperti berupa undang-undang yang secara eksplisit memberikan kewenangan kepada Presiden untuk memberlakukan keadaan darurat itu.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup>Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, cetakan pertama, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007, hlm. 111.

<sup>24</sup>*Ibid.* hlm. 133.

<sup>25</sup>*Ibid.*

<sup>26</sup>*Ibid.*

Dalam konteks Hukum Internasional, pemberlakuan ketentuan yang mengatur keadaan darurat (*state of emergency*) itu sejak lama mendapatkan perhatian serius. Satu-satunya keadaan dianggap sebagai pengecualian dalam kerangka hukum internasional yang terkait dengan kepentingan untuk perlindungan terhadap hak asasi manusia hanyalah perang.<sup>27</sup> Prinsip-prinsip Hukum Internasional atau asas yang berlaku dalam hubungan dengan pemberlakuan keadaan darurat ini adalah sebagai berikut<sup>28</sup> :

- 1) Asas proklamasi
- 2) Asas legalitas
- 3) Asas komunikasi
- 4) Asas kesementaraan
- 5) Asas keistimewaan ancaman
- 6) Asas proposionalitas
- 7) Asas intagibility
- 8) Asas pengawasan

Di Indonesia Hukum keadaan darurat terbagi 2 (dua) yaitu subjektif dan objektif. HTN subjektif atau "*subjective staatsnoodrecht*" dalam arti subjektif adalah hak, yaitu hak negara untuk bertindak dalam keadaan bahaya atau darurat dengan cara menyimpang dari ketentuan undang-undang dan bahkan apabila memang diperlukan menyimpang dari undang-undang dasar. Sedangkan HTN objektif atau "*objective staatsnoodrecht*" dalam arti objektif adalah hukum yang berlaku dalam masa negara berada dalam keadaan darurat itu.<sup>29</sup>

Di Indonesia pada perihal keadaan bahaya dan hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagai dasar dari tindakan pemerintah untuk membentuk Perppu

---

<sup>27</sup>*Ibid.* hlm. 97

<sup>28</sup>*Ibid.* hlm. 98

<sup>29</sup>*Ibid.* hlm. 23.

dalam rangka penyelamatan kepentingan bangsa dan negara, dapat di temukan dalam Undang-Undang Dasar 1945, pada rumusan Pasal sebagai berikut:<sup>30</sup>

- 1) Pada Pasal 22 Ayat (1) menyatakan, “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”
- 2) Pada Pasal 12 menyatakan , “Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”

Berdasarkan ketentuan tersebut diatas, maka dapat diketahui adanya 2 (dua) kategori dari adanya keadaan yang tidak biasanya (luar biasa) dari negara atau keadaan darurat negara (*state of emergency*) yakni *pertama*, keadaan bahaya dan *kedua*, hal ihwal kegentingan yang memaksa. Keduanya memiliki makna yang sama sebagai keadaan darurat sebagai keadaan darurat negara (*state of emergency*), namun keduanya mempunyai perbedaan pada penekanannya yakni istilah keadaaan bahaya lebih menekankan pada stukturanya (faktor eksternal) sedangkan hal ihwal kegentingan yang memaksa lebih menekankan pada isinya (faktor interal).<sup>31</sup>

Oleh karena itu syarat hal ihwal kegentingan yang memaksa menurut Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 tidak boleh indentikan dengan keadaaan bahaya seperti yang dimaksud oleh pasal 12 UUD 1945. Jika dianggap indetik, justru akan

---

<sup>30</sup> *Ibid.* hlm. 205.

<sup>31</sup> M. Syarif Nuh, “Hakekat Keadaan Darurat Negara (*state of emergency*) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”, *Jurnal Hukum*, Nomor 2 Volume 18, 2011 hlm. 233.



timbul kesulitan karena perppu hanya boleh ditetapkan dalam keadaan darurat saja.<sup>32</sup>

Presiden sebagai kepala negara maupun selaku kepala pemerintahan mempunyai kewenangan konstitusional dalam menetapkan perppu untuk mengatur hal-hal yang diperlukan dalam rangka penyelamatan bangsa dan negara. Materi atau muatan isi dalam perppu tentunya tergantung pada kebutuhan nyata yang dihadapi negara (*the actual legal necessity*). Bahkan ketentuan-ketentuan yang menyangkut perlindungan hak asasi manusia yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 tersebut dapat saja di tentukan lain dalam perppu sepanjang hal itu dimaksudkan untuk mengatasi keadaan darurat negara guna melindungi kepentingan bangsa dan negara.<sup>33</sup>

Pada hasil pencarian terhadap beberapa penelitian yang membahas mengenai keadaan kegentingan yang memaksa dalam penerbitan perppu, penulis menemukan beberapa peneliti yang hampir mendekati kesamaan. Kegiatan penelitian selalu bersumber dari pengetahuan-pengetahuan yang telah ada. Pada umumnya, seorang peneliti yang memulai suatu penelitian akan menggali hasil dari penelitian-penelitian yang telah dilakukan terdahulu. Dalam penelitian ini, penulis berusaha menelaah penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian yang penulis lakukan. Diantara penelitian terdahulu yang menjadi acuan penulis

---

<sup>32</sup>Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata.....*, *Op.Cit.*, hlm. 67.

<sup>33</sup>M. Syarif Nuh, *Hakekat Keadaan Darurat Negara.....*, *Op.Cit.*, hlm. 235.

dalam penelitian ini. Beberapa penelitian yang dilakukan oleh rekan-rekan peneliti diantaranya:

Penelitian skripsi tahun 2015 oleh Reza Haryo Mahendra Putra mahasiswa Fakultas Hukum Universitas UIN Syarif Hidayatullah Jakarta dengan judul “Syarat Hal Ihwal Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembuatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”. Penelitian ini mengkaji UU No. 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Penelitian berkesimpulan bahwa kedudukan “Hal Ihwal Kegentingan Yang Memaksa” dalam pembuatan Perppu No 1. Tahun 2014 dinilai tidak memenuhi asas tersebut karena hanya berdasarkan dari desakan masyarakat. Kesimpulan berikutnya dari penelitian ini adalah tolak ukur Presiden dalam pembuatan perppu ini adalah Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 138/PUU-VII/2009.

Dilanjutkan penelitian pada skripsi tahun 2015 yang diteliti oleh Dwiman Akhmad Firdaus Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang dengan judul "Urgensi Pembentukan Naskah Akademis Undang-Undang Prespektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan". Penelitian ini mengkaji Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Penelitian ini berkesimpulan pembentukan naskah akademik undang-undang menjadi hal yang *urgent* dikarenakan naskah akademik digunakan sebagai bahan dasar dan konsep awal pembentukan Rancangan Undang-Undang. Oleh karenanya, pembentukan naskah akademik undang-undang harus dilakukan

penelitian atau pengkajian secara cermat dan mendalam dengan melibatkan partisipasi masyarakat untuk memberikan masukan baik secara lisan dan/atau tertulis dalam naskah akademik.

## **E. DEFINISI OPERASIONAL**

### **1. Pengertian Perppu**

Peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden dalam hal kepentingan yang memaksa dan memiliki derajat yang sama dengan undang-undang yang dalam waktu masa sidang DPR berikutnya harus dimajukan ke DPR untuk diproses menjadi undang-undang.<sup>34</sup>

### **2. Pengertian Hukum Tata Negara Darurat**

Rangkaian pranata dan wewenang negara secara luar biasa dan istimewa, untuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dapat menghapuskan darurat atau bahaya yang mengancam, kedalam kehidupan biasa menurut perundang-undangan dan hukum yang umum dan biasa.<sup>35</sup>

### **3. Pengertian Kekuasaan**

Adanya kemungkinan untuk melakukan kehendak sendiri dalam suatu hubungan sosial.<sup>36</sup>

## **F. METODE PENELITIAN**

### **1. Jenis penelitian**

Bahwa jenis penelitian ini adalah hukum normatif yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka (*library research*) dengan

---

<sup>34</sup> M. Marwan dan Jimmy P., *Kamus Hukum*, cetakan pertama, Surabaya: Reality Publisher, 2009, hlm. 506

<sup>35</sup> Herman Sihombing, *Lo.Cit.*

<sup>36</sup> *Op.Cit.* hlm. 344

fokus kajian Peppu Nomor 1 tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.

## 2. Pendekatan Penelitian

Bahwa adanya metode merupakan suatu unsur yang mutlak ada dalam suatu penelitian. Metode yang digunakan dalam penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan.

## 3. Objek penelitian

Peppu Nomor 1 tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak

## 4. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahwa bahan hukumnya terdiri dari:

### a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum bersifat otostatif, artinya sumber-sumber hukum yang dibentuk oleh pihak yang berwenang. Bahan hukum primer terdiri dari Peraturan Perundang-undangan, Catatan resmi dalam pembuatan perundang-undangan. Bahan buku primer digunakan dalam penelitian ini yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Perppu

Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan yang memberikan kejelasan mengenai bahan hukum primer. Terdiri dari buku-buku, jurnal hukum, data elektronik dan Penelitian yang berkaitan dengan Keadaan Kegentingan Yang Memaksa Dalam Penerbitan Perppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya. Bahan hukum tersier yaitu kamus hukum yang berkaitan dengan Keadaan Kegentingan Yang Memaksa Dalam Penerbitan Perppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

5. Teknik pengumpulan data

Penelitian ini melakukan pengumpulan data dengan melalui penelitian kepustakaan yang dilakukan dengan berupa mengkaji dan meneliti peraturan-peraturan perundang-undangan dan/atau bahan hukum sekunder yang ada kaitannya dengan Keadaan Kegentingan Yang Memaksa Dalam

Penerbitan Perppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Sehingga dapat memberikan gambaran umum terhadap persoalan yang akan dibahas.

#### 6. Analisis data

Analisis data yang dilakukan secara deskriptif-kualitatif yaitu dengan mengkaji, menelusuri dan menguraikan bahan hukum primer, berupa peraturan perundang-undangan yang mengatur dan terkait dengan Keadaan Kegentingan Yang Memaksa Dalam Penerbitan Perppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, dan bahan hukum sekunder. Pada saat melakukan pola pikir tadi akan dikaitkan dengan hukum nasional berupa Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Perppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

### **G. SISTEMATIKA PENULISAN**

Di dalam penulisan hukum ini terdiri dari 4 (empat) bab. Masing-masing perinciannya sebagai berikut :

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini akan mengulas mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan diakhiri dengan sistematika penulisan, dengan maksud agar pemahaman para pembaca dapat sesuai dengan permasalahan yang akan dikaji oleh penulis.

## **BAB II TINJAUAN UMUM TEORI NEGARA HUKUM, HUKUM TATA NEGARA DARURAT DAN KEKUASAAN PRESIDEN**

Bab ini akan menjelaskan mengenai teori Negara Hukum, Negara Hukum Demokratis, Hukum Darurat Negara, Kekuasaan Presiden dan Kekuasaan Presiden Dalam Mengeluarkan Perppu

## **BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ini berisi pemaparan hasil penelitian oleh penulis terhadap permasalahan dalam penelitian, yaitu meneliti Urgensi diterbitkannya Perppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak serta Unsur Kegentingan yang bersifat Memaksa dalam Penerbitan Perppu Nomor 1 tahun 2016 Perubahan Kedua atas UU Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.

## **BAB IV PENUTUP**

Bab ini berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan adalah perolehan dari Bab III mengenai pembahasan dan pokok permasalahan dalam penelitian ini. Dengan diperolehnya kesimpulan terkait permasalahan yang diteliti, penulis mencoba memberikan saran terhadap kekurangan yang ada.