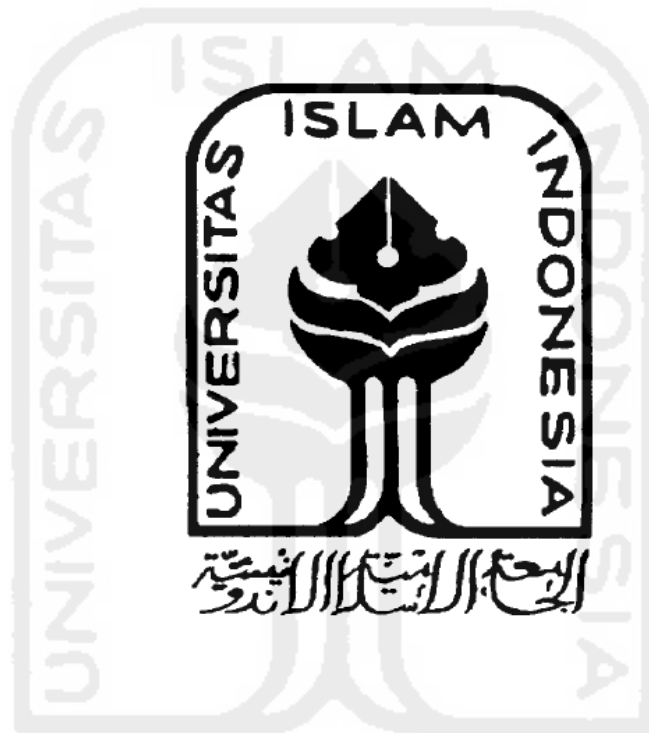


**Kedadaan Kegentingan Yang Memaksa Dalam Penerbitan Perppu Nomor 1
Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 23 Tahun 2002
Tentang Perlindungan Anak**

SKRIPSI



Oleh:

DIANA RANI
No. Mahasiswa: 13410573

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2017**

**Keadaan Kegentingan Yang Memaksa Dalam Penerbitan Perppu Nomor 1
Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 23 Tahun 2002
Tentang Perlindungan Anak**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) Pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta

Oleh :

DIANA RANI

No.Mahasiswa : 13410573

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2017

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**“KEADAAN KEGENTINGAN YANG MEMAKSA DALAM PENERBITAN
PERPPU NOMOR 1 TAHUN 2016 TENTANG PERUBAHAN KEDUA
ATAS UU NOMOR 23 TAHUN 2002 TENTANG PERLINDUNGAN
ANAK”**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan
Ke Depan Tim Penguj dan Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Pada Tanggal 10 Maret 2017

Yogyakarta, 6 Januari 2017

Dosen Pembimbing Skripsi



(Sri Hastuti Puspitasari, SH., MH)

Nip :954100101

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

KEADAAN KENGENTINGAN YANG MEMAKSA DALAM PENERBITAN PERPPU NOMOR 1 TAHUN 2016 TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UU NOMOR 23 TAHUN 2002 TENTANG PERLINDUNGAN ANAK

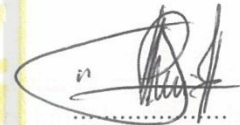
Telah dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas
Akhir/Pendadaran pada tanggal 10 Maret 2017 dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 17 Maret 2017

Tim Penguji

Tanda Tangan

1. Ketua : Prof. Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum.



2. Anggota : Sri Hastuti Puspitasari, SH., MH.



3. Anggota : Drs. Dr. Muntoha SH., M.Ag.



Mengetahui :

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan



(Dr. Aunur Faqih Rohim, SH., M.Hum.)

Nip : 844100101

**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR
MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

Bismillahirrohmanirrohim

Yang bertanda tangan di bawah ini, Saya :

Nama : **Diana Rani**

NIM : **13410573**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul : **KEADAAN KEGENTINGAN YANG MEMAKSA DALAM PENERBITAN PERPPU NOMOR 1 TAHUN 2016 TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UU NOMOR 23 TAHUN 2002 TENTANG PERLINDUNGAN ANAK.**

Karya ilmiah ini saya ajukan kepada Tim Penguji dalam ujian pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa saya menjamin hasil yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya tulis ilmiah ini benar-benar Asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur “*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*”.
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di Lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan butir no. 1 dan no. 2), saya sanggup menerima sanksi baik administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan hak-hak dan kewajiban saya, didepan majelis atau tim Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 17 Maret 2017

Menyatakan



NIM : 13410573



CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Diana Rani
2. Tempat Lahir : Muara Bulian, Jambi
3. Tanggal Lahir : 14 Oktober 1995
4. Jenis kelamin : Perempuan
5. Agama : Islam
6. Golongan Darah : O
7. Alamat Terakhir : Jalan Batikan Gang Flamboyan No. 20A
Umbulharjo, Yogyakarta
8. Alamat Asal : Jalan Abun Jani No. 46 komplek air panas,
Batanghari, Jambi
9. Identitas Orang Tua/Wali
 - a. Nama Ayah : H. Dem Rahman
Pekerjaan Ayah : Wiraswasta
 - b. Nama Ibu : Zurni
Pekerjaan Ibu : Ibu Rumah Tangga
 - c. Alamat Orang Tua : Jalan Abun Jani No. 46 komplek air panas,
Batanghari, Jambi
10. Riwayat Pendidikan
 - a. TK : TK Iqro
 - b. SD : SD Iqro
 - c. SMP : SMPN 3 BATANGHARI
 - d. SMA : SMA Muhammadiyah 1 Yogyakarta
11. Hobby : Jalan-jalan dan menyanyi

Yogyakarta, 17 Maret 2017

Yang Bersangkutan



(DIANA RANI)

NIM : 13410573

MOTTO

Barang siapa keluar untuk mencari Ilmu maka dia berada di jalan Allah

(HR. Turmudzi)

Man jadda wajadah, selama kita bersungguh-sungguh, maka kita akan memetik buah yang manis. Segala keputusan hanya ditangan kita sendiri, kita mampu untuk itu

(BJ. Habibie)

Rendah hati, mengucap syukur dan Ikhlas penting dalam suatu perjuangan

Tugas akhir ini penulis persembahkan untuk :

- ✓ *H. Dem Rahman dan Hj. Zurni*
- ✓ *Abang dan Kakak Penulis*
- ✓ *Almameter tercinta, Universitas Islam Indonesia*
- ✓ *Kaum intelektual muda*

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr.Wb

Alhamdulillah dan rasa syukur adalah kata yang pantas untuk penulis ucapkan kepada Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayahnya kepada penulis hingga penulis akhirnya dapat menyelesaikan tugas akhir yang berjudul: “Keadaan Kegentingan Yang Memaksa Dalam Penertbitan Perppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak”. Tak lupa shalawat serta salam selalu penulis curahkan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW yang karena berkat perjuangan beliau telah membawa kita dari zaman jahiliyah hingga zaman yang terang benderang seperti saat ini.

Secara akademis tugas akhir ini hadir untuk menjawab problematika yang sedang hangat dibicarakan oleh masyarakat Indonesia. Hasil dari analisis penulis melalui tulisan ini harapannya akan memberikan pemahaman atau memberikan pencerahan terhadap masyarakat Indonesia terkait dengan permasalahan yang sedang dibicarakan. Sehingga ada pencerahan mengenai penerbitan Perppu Nomor 1 Tahun 2016 Perubahan Kedua atas UU Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.

Penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Allah SWT. Karena berkat rahmat dan hidayahnya sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dengan lancar.

2. Kedua orangtua penulis Papa (H. Dem Rahman) dan Mama (Hj. Zurni) yang selalu mendoakan, memberikan motivasi, dukungan, serta semangat yang tak hentinya kepada penulis dalam penyusunan tugas akhir ini.
3. Sri Hastuti Puspita Sari, SH., M.H selaku dosen pembimbing yang telah memberikan pemahaman, pengarahan, pengetahuan yang luas, motivasi, inspirasi dengan penuh kasih sayang kepada penulis dalam penyusunan tugas akhir ini.
4. Dr. Aunur Rahim Faqih, SH., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
5. Abang dan Kakak kandung penulis Uda Riner, Abang Ipat, Kak Ayu dan Kak Wati yang selalu mendo'akan penulis.
6. Kakak dan abang ipar penulis Kak Ninon, Kak Fani, Kak Pedit dan Bang UI.
7. Keponakan-keponakan penulis yang lucu-lucu Epo, Carli, Adit, Ridho, Rilho, Aurel, Khalif, Khaizan, Khadafi, Nejad, Alike, Sonya, dan Adhiba.
8. Saudara-saudara seperjuangan Sarafina, Ayu Muthia, Umul Sa'adah, Sri Mulyati, Nurul Aulia, Ika Kirana, Arry Novita Husna, Nova Tri Wulandari, Novi Tri Wulandari, Diaz Prawesti, Putri Dwi Wuryanti, Anggi Sinaga, Rizma Rosyta dan Munawaroh Dwi Lestari yang selalu

mendoakan, memberikan semangat, motivasi dan selalu ada bagi penulis dalam keadaan suka maupun duka.

9. Keluarga KKN 228 Rizaldi Saeful Rahman, Rati Anjellah, Widhatul Latifa, Baiq Ayu Sekar Dewi, Mas Sobar Ganda Permana, Mas Agung Mahendra dan M. Rino Muchlisin Akbar yang selalu membantu dan mendo'akan penulis dalam menyelesaikan tugas akhir ini.
10. Mas Azmi Daru SH., Mas Allan Fatchan G. Wardhana SH. M.H dan Kak Raisa Rizani SH. kakak-kakak terbaik yang selalu memberi pengalaman pembuatan skripsi dan motivasi kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dengan baik.
11. Sepupu terbaik penulis Riri Yulianti Ramli, Desi Andriani, dan Maya Putri Melisa.
12. Sahabat-sahabat penulis Bayu Kusuma, Haninndya Ika, Dian Yuliarmi, dan Yuni Azoya.
13. Adik-adik penulis Khoulood Beby, Nelvia Roza dan Amalia Karunia yang memberikan motivasi dan mendo'akan penulis.
14. Semua Pihak yang berkontribusi bagi penulis yang tidak dapat disebutkan namanya satu persatu oleh penulis

Dalam penulisan tugas akhir ini, penulis menyadari kan keterbatasan yang ada, maka semua kritik dan saran yang bersifat membangun sangat penulis harapkan. Semoga penulisan tugas akhir ini mendapat Ridha Allah SWT dan meberikan sumbangsih bagi dunia akademis. Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang turut berpatisipasi dalam penulisan tugas akhir ini, semoga mendapatkan balasan yang baik dari Allah SWT.

Wassalamualaikum Wr.Wb

Yogyakarta, 17 Maret 2017



(DIANA RANI)

NIM 13410573

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGAJUAN	ii
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR	iv
HALAMAN PERNYATAAN ORISINAL KARYA TULIS	v
HALAMAN CURRICULUM VITAE	vii
HALAMAN MOTTO	viii
HALAMAN PERSEMBAHAN	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xiii
ABSTRAK	xv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Tinjauan Pustaka	7
E. Definisi Operasional	19
F. Metode Penelitian	19
G. Sistematika Penulisan	22

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

A. Negara Hukum	24
B. Negara Hukum Demokratis.....	36
C. Hukum Darurat Negara	39
D. Kekuasaan Presiden	54
E. Kekuasaan Presiden dalam Mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu)	63

**BAB III KEADAAN KEGENTINGAN YANG MEMAKSA DALAM
PENERBITAN PERPPU NOMOR 1 TAHUN 2016 TENTANG
PERUBAHAN KEDUA ATAS UU NOMOR 23 TAHUN 2002 TENTANG
PERLINDUNGAN ANAK**

A. Urgensi penerbitan Perppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak	66
B. Unsur-unsur kegentingan yang bersifat memaksa dalam Penerbitan Perppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.....	73

BAB IV PENUTUP

A. KESIMPULAN	82
B. SARAN	83
DAFTAR PUSTAKA	84

LAMPIRAN

Abstrak

Presiden memiliki kekuasaan tertinggi di NKRI, termasuk dalam mengeluarkan perppu sebagai kekuasaan yang dimiliki presiden. Pasal 22 ayat (1) mengatur bahwa dalam kegentingan yang bersifat memaksa Presiden dapat mengeluarkan Perppu. Belakangan ini kasus kekerasan seksual pada anak semakin meningkat dan dilakukan dengan cara sadis. Semakin meningkatnya kasus kekerasan seksual pada anak, Presiden mengeluarkan Perppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak. Perppu ini mengubah dan menambahkan pasal-pasal di dalamnya. Dalam pasal tersebut ada pasal yang menjadi perhatian adalah hukuman kebiri. Penerbitan perppu dikeluarkan karena ada suatu kegentingan yang bersifat memaksa. Permasalahan dari perppu ini adalah urgensi diterbitkannya Perppu Nomor 1 Tahun 2016 dan unsur-unsur yang bersifat memaksa dalam penerbitan perppu ini. Skripsi ini menggunakan sumber data sekunder dan pendekatan normatif. Urgensi diterbitkannya perppu Meningkatnya kekerasan dan kejahatan seksual pada anak baik secara kualitas (modus/bentuk kejahatan) maupun kuantitas (jumlah kasus kejahatan seksual pada anak), desakan masyarakat yang menginginkan agar pelaku kejahatan terhadap anak khususnya kejahatan seksual untuk diberi hukuman kebiri, serta adanya penegakan hukum pada kejahatan anak yang dinilai masih kurang memberi efek jera kepada pelaku dan dianggap belum adil bagi korban. Pada pembahasan kedua menganalisis unsur-unsur kegentingan yang memaksa dalam penerbitannya. unsur pertama belum terpenuhi karena kejahatan seksual pada anak karena ancaman kejahatan tersebut belum menyeluruh atau sebagian di wilayah Indonesia, hanya beberapa kota di Indonesia. Kemudian kebutuhan yang mengharuskan sebagai unsur kedua juga belum terpenuhi karena kejahatan seksual pada anak telah ada dalam UU yang mengatur dan tidak membutuhkan Perppu. UU yang mengatur yakni UU Nomor 35 Tahun 2014 Perubahan Terhadap UU Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak. Serta kondisi negara dalam keadaan normal dan dapat ditangani dengan hukum yang berlaku. Serta keterbatasan waktu sebagai unsur ketiga pada kasus ini juga belum terpenuhi bahwa penerbitan hukum terhadap pelaku kejahatan terhadap anak masih dapat diupayakan dengan hukuman maksimal melalui pengadilan dan jika akan ada hukuman tambahan dapat melalui proses legislasi di DPR, dengan merubah UU Nomor 11 Tahun 12 Tentang pengadilan Anak.

Kata Kunci :Peppu Nomor 1 Tahun 2016, Hukum Tata Negara Darurat dan Kekuasaan Presiden

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.¹

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.² 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.³ 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.

¹ 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.

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

³ <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.⁴ 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

⁴ 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.⁵

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

⁵ 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.⁶

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*

⁶<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.⁷

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.⁸

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

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

⁸Janpatar 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*”.⁹

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, yaitu¹⁰:

- 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*, yaitu¹¹:

- 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:¹²

⁹Jimly 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.

¹⁰Janpatar Simamora, “*Multitafsir Pengertian Ihwal Kegentingan....., Lo.cit.*”

¹¹*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.¹³ 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*.¹⁴

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

¹²*Ibid.*

¹³ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1962, hlm.

9.

¹⁴Janpatar 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.¹⁵

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.¹⁶ 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

¹⁵*Ibid.* hlm. 63.

¹⁶*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.¹⁷

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.¹⁸

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

¹⁷*Ibid.*

¹⁸*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.¹⁹

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

¹⁹*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.²⁰

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.²¹ Hakekat Hukum Tata Negara Darurat memiliki unsur yang utama ialah:²²

- 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;

²⁰*Ibid.*

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

²²*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.²³ 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*).²⁴

Amerika Serikat sebagai negara penganut *common law* menggunakan praktik yang biasa disebut “*martial law*” yang sama sekali tidak diatur dalam naskah undang-undang dasar.²⁵ 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.²⁶

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

²⁴*Ibid.* hlm. 133.

²⁵*Ibid.*

²⁶*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.²⁷ Prinsip-prinsip Hukum Internasional atau asas yang berlaku dalam hubungan dengan pemberlakuan keadaan darurat ini adalah sebagai berikut²⁸ :

- 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.²⁹

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

²⁷*Ibid.* hlm. 97

²⁸*Ibid.* hlm. 98

²⁹*Ibid.* hlm. 23.

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

- 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).³¹

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

³⁰ *Ibid.* hlm. 205.

³¹ 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.³²

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.³³

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

³²Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata.....*, *Op.Cit.*, hlm. 67.

³³M. 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.³⁴

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.³⁵

3. Pengertian Kekuasaan

Adanya kemungkinan untuk melakukan kehendak sendiri dalam suatu hubungan sosial.³⁶

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

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

³⁵ Herman Sihombing, *Lo.Cit.*

³⁶ *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.

BAB II

TINJAUAN UMUM NEGARA HUKUM, TATA NEGARA DARURAT

DAN KEKUASAAN PRESIDEN

A. Negara Hukum

Pemikiran tentang negara hukum telah muncul jauh sebelum terjadinya revolusi 1688 di Inggris, tetapi baru muncul kembali pada abad XVII dan mulai populer pada abad XIX. Sejarah timbulnya pemikiran atau cita negara hukum itu sendiri sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia ilmu negara atau pun ilmu kenegaraan. Cita negara hukum itu untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aritoteles.³⁷

Dalam perkembangannya, terdapat kolerasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi, dengan kedaulatan yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Di dalam sistem demokrasi, partisipasi merupakan esensi dari sistem ini. Dengan kata lain negara harus ditopang dengan sistem demokrasi. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan makna. Demokrasi adalah cara yang paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum.³⁸

Dalam kajian historis, perkembangan tipe negara hukum membawa konsekuensi terhadap peranan hukum administrasi negara. Semakin sedikit peranan administrasi negara didalam kehidupan masyarakat akan semakin kecil

³⁷ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, cetakan pertama, Yogyakarta: UII Press, 2005, hlm 1.

³⁸ *Ibid.* hlm. 2.

pula peranan hukum administrasi negara didalamnya. Sebaliknya dengan semakin intensif campur tangan negara akan semakin besar pula peranan hukum administrasi negara.³⁹

Khusus dalam tradisi Barat dikenal ada dua macam tipe negara hukum, yakni *rechtsstaat* yang berkembang dalam tradisi hukum Eropa Kontinental dan *rule of Law* yang berkembang dalam tradisi hukum Anglo Saxon. Secara umum *rechtsstaat* berkembang dari konsep “*Liberaal Rechtsstaat*” (Negara Hukum Liberal) pada abad ke-19 yang memandang peran negara harus dikurangi untuk melindungi dan memajukan kebebasan personal dan hak milik pribadi (*grondrechten*) yang secara struktural dilakukan dengan pemisahan kekuasaan (*scheiding van machten*). Dalam perkembangannya, konsep *liberaal rechtsstaat* ini bergerak ke arah “*Formaal Rechtsstaat*” (Negara Hukum Formal) seiring dengan bangkitnya pemikiran positivisme hukum dan kodifikasi hukum yang menekankan pada prinsip legalitas (*wetmatigeheid van bestuur*) serta pemisahan pengadilan administrasi (*administratieve rechtspraak*) sebagai instrumen untuk melindungi setiap individu dari penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat administrasi. Pada masa Republik Weimar, konsep *formaal rechtsstaat* ini berkembang menjadi totalitarian yang hanya menekankan pada prinsip legalitas dan karenanya menolak adanya pengujian atas undang-undang (*gesetz*). Setelah Perang Dunia II muncul kesadaran baru ke arah *rechtsstaat* yang lebih substantif sekalipun tetap mempertahankan aspek formalnya yang kemudian melahirkan konsep “*Sozialen Rechtsstaat*” (Negara Hukum Sosial). Konsep terakhir ini

³⁹*Ibid.*

memadukan antara perlindungan hak-hak fundamental dan peran negara yang secara aktif mempromosikan kesejahteraan warga negara.⁴⁰ Berikut adalah macam-macam negara hukum dari awal sejarah :

1. Negara Polisi/Polizei Staat

Negara Polisi ialah negara yang menyelenggarakan keamanan dan kemakmuran atau perekonomian. Pada tipe negara ini negara bertugas menjaga tata tertib saja atau dengan kata lain negara penjaga malam. Pemerintah bersifat *monarchie absolut*. Ciri dari tipe negara ini :⁴¹

- a. Penyelenggaraan negara positif (*bestuur*)
- b. Penyelenggaraan negara negatif (menolak bahaya yang mengancam negara/keamanan).

Negara polisi terkenal dengan slogannya “*Sallus publica supreme lex*” yang mana artinya kepentingan umum sebagai yang harus diutamakan. Negara ini menentukan mana yang merupakan kepentingan umum dan mana yang bukan adalah Raja. Raja yang menentukan apa itu kepentingan umum, “*L’etat c’est moi*” yang artinya Negara adalah Raja. Jadi, bukan ditentukan oleh yang berkepentingan sendiri, yaitu orang banyak atau rakyat. Kebebasan, mengeluarkan pendapat, apalagi mengkritik Raja tabu bagi rakyat Perancis. Praktik kenegaraan

⁴⁰Aidul FA,” Negara Hukum Indonesia: Dekolonisasi dan Rekonstruksi Tradisi”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 4 Vol. 19, 2012, hlm. 64

⁴¹Djokosutono, *Ilmu Negara*, dikutip dari Ni’matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial.....*, *Op.Cit.*, hlm 2.

dan pemikiran kenegaraan baik di Eropa maupun di Inggris, dapat dikatakan bahwa kekuasaan absolut raja-raja semuanya bersandar pada tipe negara polisi.⁴²

Pada tipe negara polisi ini walaupun mungkin ada hukum administrasi barangkali masih terlalu sempit, artinya sama dengan suatu negara yang berbentuk monarki absolut, dimana hukum administrasi negara hanya berbentuk intruksi-intruksi (*instruktiefsrecht*) yang harus diindahkan oleh aparat negara dalam melaksanakan tugasnya, sekaligus merupakan aturan yang mengatur tentang cara bagaimana alat perlengkapan negara melaksanakan fungsinya. Oleh karena itu dalam negara berbentuk monarki absolut ini lapangan pekerjaan administrasi negara hanyalah terbatas pada mempertahankan peraturan-peraturan serta keputusan-keputusan yang dibuat oleh raja.⁴³

2. Negara Hukum Liberal

Pemikiran negara hukum timbul sebagai reaksi atas konsep negara polisi (*polizei staat*). Mengikuti Hans Nawiasky, *polizei* terdiri atas dua hal, yaitu *sicherheit polizei* yang berfungsi sebagai penjaga tata tertib dan keamanan dan *verwaltung polizei* atau *wolfart polizei staat* (Negara Polisi) artinya negara yang menyelenggarakan ketertiban dan keamanan serta menyelenggarakan semua kebutuhan hidup warga negaranya.⁴⁴

⁴²Ni'matul Huda, *Ibid.* hlm. 3.

⁴³Amrah Muslimin, *Beberapa Asas-asas dan Pengertian-pengertian Tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial.....*, *Ibid.* hlm 3.

⁴⁴Azhary, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Tentang Unsur-Unsurnya*, Dikutip dari Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial.....*, *Ibid.* hlm. 4.

Penyelenggaraan perekonomian dalam negara hukum liberal berasaskan persaingan bebas, siapa yang kuat dia yang menang. Kepentingan masyarakat tidak usah diperhatikan yang penting mereka (kaum liberal) mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya. Dengan demikian penyelenggaraan perekonomian yang diserahkan penuh kepada swasta, tanpa pemerintah atau negara turut campur, tidak mendatangkan kemakmuran bagi rakyat banyak, yang makmur hanyalah konglomerat kaum liberal saja.⁴⁵ Lapangan pekerjaan administrasi negara dalam negara hukum semacam ini, hanyalah membuat dan mempertahankan hukum saja. Jadi, dalam negara hukum yang sempit ini hukum administrasi negara mulai muncul, meskipun terbatas.⁴⁶

Terhadap konsep negara hukum liberal ini Franz Magnis Suseno memberikan kritik sebagai berikut⁴⁷:

“dilihat dari prinsip subsidiaritas penolakan liberalisme klasik terhadap tanggungjawab sosial negara kelihatan sewenang-wenang. Liberalisme tidak dapat mengemukakan alasan mengapa tugas negara untuk menunjang kehidupan masyarakat dibatasi pada bidang keamanan dan dinyatakan tidak berlaku bagi bidang kesejahteraan. Harapan bahwa kesejahteraan umum dijamin dengan lebih baik melalui usaha egois masing-masing individu tidak pernah meyakinkan dan oleh sejarah telah dibuktikan salah, sebagaimana kelihatan dalam kenyataan bahwa dalam sistem ekonomi liberal murni seluruh kelas butuh industri jatuh ke dalam suatu tingkat kemelaratan yang amat memilukan. Penolakan terhadap tanggungjawab sosial negara atas nama kebebasan hanya melayani kepentingan borjuasi liberal sendiri.”

3. Negara Hukum Formal

⁴⁵Utrecht, *Negara Hukum Semacam Ini Di sebut Negara Hukum Klasisk*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial.....*, *Ibid.* hlm. 5.

⁴⁶Sjahran Basah, *Bahan Kuliah Hukum Administrasi Negara*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial.....*, *Ibid.*

⁴⁷ Franz Magnis Suseno, *Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Dikutip dari Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial.....*, *Ibid.*

Negara Hukum Formal yaitu negara hukum yang mendapat pengesahan dari rakyat, segala tindakan penguasa memerlukan bentuk hukum tertentu, harus berdasarkan undang-undang. Negara hukum formal ini disebut pula negara demokratis yang berlandaskan negara hukum.⁴⁸

Dengan pengaruh paham liberal dari Rousseau, F.J. Stahl menyusun negara hukum formal dengan unsur-unsur utamanya sebagai berikut:⁴⁹

- a. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi;
- b. Penyelenggaraan negara berdasarkan *trias politica* (permisahan kekuasaan);
- c. Pemerintah didasarkan pada undang-undang ;dan
- d. Adanya peradilan administrasi.

Dari keempat unsur utama negara hukum formal tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa menurut Stahl “negara hukum bertujuan untuk melindungi hak-hak asasi warga negaranya dengan cara membatasi dan mengawasi gerak dan kekuasaan negara dengan undang-undang”.⁵⁰

Berbeda dengan konsep Kant adalah konsep dari Robert Von Mohl. Dalam karya ilmiahnya *polizei wissenschaftslehre*, dikemukakan bahwa “Negara Hukum adalah negara yang diperintah oleh hukum”.⁵¹

4. Negara Hukum Materiil

⁴⁸Ni'matul Huda, *Ibid.* Hlm. 6.

⁴⁹Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial.....*, *Ibid.* hlm. 6.

⁵⁰Ni'matul Huda, *Ibid.* Hlm. 6.

⁵¹*Ibid.*

Negara Hukum Materiil sebenarnya merupakan perkembangan lebih lanjut daripada hukum formal. apabila dalam negara hukum formal tindakan dari penguasa harus berdasarkan undang-undang atau asas legalitas, sedangkan dalam negara hukum materiil tindakan dari penguasa dalam hal mendesak demi kepentingan warga negaranya dibenarkan bertindak menyimpang dari undang-undang yang berlaku atau asas oportunitas. Tipe negara hukum ini sering disebut Negara Hukum Modern.⁵²

Perkembangan praktek negara hukum di negara-negara barat telah mengubah pengertian asas legalitas yang semula diartikan sebagai pemerintahan berdasarkan atas undang-undang (*wetmatigheid van het bestuur*) menjadi pemerintahan berdasarkan atas hukum (*rechtmatigheid van het bestuur*). Perubahan pengertian *wetmatig* ke *rechtmatig* menunjukkan adanya pergeseran nilai dalam masyarakat. Rakyat tidak terlalu konfrontatif terhadap kekuasaan penguasa, melainkan sudah berubah dan menganggap pemerintah sabagai *partner* untuk mencapai tujuannya, yaitu kemakmuran. Selanjutnya karena dalam *rechtmatig van het bestuur* masih ditemui hambatan untuk mencapai kehidupan yang nyaman seperti yang diinginkan manusia, terutama di Eropa Barat, maka usaha pergeseran nilai-nilai dari asas legalitas pun menjadi lebih longgar lagi menjadi *doelmatigheid van het bestuur*.⁵³

⁵² Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial.....*, *Ibid.* hlm. 7.

⁵³ Padmo Wahyono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial.....*, *Ibid.* hlm. 8.

Akan tetapi, perlu disadari sebesar-besarnya bahwa dalam tipe negara hukum ini mudah sekali untuk timbulnya penyalahgunaan kekuasaan karena *freis ermessen* memegang peranan yang sangat banyak. Oleh karena itu, satu-satunya cara untuk menghindari penyalahgunaan ini, baik penyalahgunaan wewenang sendiri maupun penyalahgunaan wewenang yang bukan wewenangnya oleh alat perlengkapan negara lainnya, terutama sekali guna melindungi kepentingan rakyatnya. Setiap alat perlengkapan negara harus berada di bawah suatu kontrol yang kuat serta sistematis melalui suatu sistem pertanggungjawaban tertentu. Apabila ternyata tidak dapat memberikan pertanggungjawaban yang telah ditentukan harus dikenakan sanksi-sanksi hukum sebagaimana mestinya. Untuk kepentingan ini adanya suatu peradilan administrasi menjadi urgen.⁵⁴

Dalam sistem konstitusi Negara Indonesia cita negara hukum itu menjadi bagian yang tak terpisahkan dari perkembangan gagasan kenegaraan Indonesia sejak kemerdekaan. Meskipun dalam pasal-pasal UUD 1945 sebelum perubahan, ide negara hukum itu tidak dirumuskan secara eksplisit, tetapi dalam penjelasannya ditegaskan bahwa Indonesia menganut ide *rechtsstaat*, bukan *machtsstaat*. Sementara dalam Konstitusi RIS Tahun 1949, ide negara hukum itu bahkan tegas dicantumkan, demikian pula dalam UUDS 1950, kembali rumusan bahwa Indonesia adalah negara hukum dicantumkan dengan tegas. Bahkan dalam perubahan ketiga pada tahun 2001 terhadap UUD Negara RI Tahun 1945, ketentuan mengenai negara hukum ini kembali dicantumkan secara tegas dalam Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi: “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Oleh

⁵⁴Joeniarto, *Negara Hukum*, cetakan pertama, Yogyakarta: Yayasan Badan Penerbit Gadjah Mada, 1960, hlm. 20.

karena itu, secara teoritis gagasan kenegaraan Indonesia telah memenuhi persyaratan sebagai negara hukum modern, yaitu negara hukum yang demokratis dan bahkan menganut pula paham negara kesejahteraan (*welfare state*).⁵⁵

Dalam perjalanan sejarah politik Indonesia moderen, ketegangan antara aspirasi tegaknya sebuah negara hukum dan realitas politik yang cenderung ke arah “Negara Kekuasaan” sampai sekarang belum terselesaikan secara memuaskan. Dilihat secara dikotomis, baik konsep negara hukum maupun negara kekuasaan dapat digolongkan dalam satu tipe ideal, yang ciri-cirinya dapat dirumuskan secara ketat.⁵⁶

Namun, dalam realitasnya tidak selamanya ditemui negara yang memang benar-benar negara hukum atau benar-benar negara kekuasaan. Apabila demikian sangatlah mungkin salah satu dari konsep atau kecenderungan itu memainkan posisi yang paling dominan. Hal ini sangat bergantung oleh beberapa faktor, diantaranya: (a) faktor budaya hukum dan politik yang menopongnya; (b) faktor perimbangan kekuatan pengaruh antara kedua kekuatan yang mendukung salah satu gagasan itu; dan (c) faktor tekanan dan dunia internasional. Tiga faktor ini sangat penting untuk mengetahui prospek dari realisasi gagasan negara hukum dimasa depan.⁵⁷

a) Budaya Hukum Dan Politik Yang Memopongnya

⁵⁵ Muntoha, “Demokrasi dan Negara Hukum”, *jurnal hukum*, Edisi No.3 Vol. 16, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2009, hlm. 379 – 395.

⁵⁶ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, cetakan pertama, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011, hlm. 22.

⁵⁷ *Ibid.*

Meskipun secara normatif dan *ideal konstitusional* Indonesia adalah negara hukum yang berasaskan kedaulatan rakyat, implementasinya dalam praktik, baik pada masa kini maupun pada masa depan, tergantung pada budaya hukum dan politik yang berkembang di dalam masyarakat. Memang ada semacam mitos *kontitusionalisme* yang berkembang di banyak negara, termasuk di Indonesia, bahwa dengan memiliki sebuah dokumen konstitusi yang menjamin tegaknya negara hukum, maka segala persoalan akan selesai dengan sendirinya. Sebuah negara hukum menghendaki orientasi kepada ketentuan-ketentuan hukum dan prinsip-prinsip umum yang mendasarinya.⁵⁸

Orientasi kepada negara hukum seperti di atas tentu tidak semata-mata bergantung pada lembaga-lembaga yang akan menopangnya, tetapi juga bergantung pada keyakinan yang diterima secara luas, bahwa “proses hukum itu merupakan suatu cara penyelesaian terbaik dan bahwa prinsip-prinsipnya adalah abadi”. Jadi, jika ada keyakinan yang kuat bahwa hukum adalah di atas segala-galanya, maka masyarakat akan menggunakan hukum sampai pada batas paling mungkin dilaksanakan. Keyakinan seperti ini bukannya tidak rasional, melainkan cukup masuk akal, karena aturan-aturan yang dibuat dan disepakati bersama itu bertujuan untuk mencapai kemaslahatan dalam kehidupan bersama. Jadi hukum mengatasi kepentingan-kepentingan individu dan golongan. Kesadaran seperti ini tampak belum menjadi budaya dalam kehidupan sehari-hari masyarakat Indonesia. Orientasi kepada hukum sering diabaikan. Karena itu konstitusi dan aturan-aturan hukum yang dilahirkan cenderung berubah menjadi alat pengabsah

⁵⁸*Ibid.*

suatu tindakan, tindakan dari penyelenggara negara hukum maupun rakyat sendiri.

59

Prospek untuk mencapai tegaknya negara hukum dimasa depan, salah satunya adalah tergantung kepada perubahan orientasi budaya hukum dan politik yang hanya mungkin di capai melalui proses sosialisasi yang berkelanjutan.⁶⁰

b) Perimbangan Kekuatan Politik

Negara hukum kemudian berubah makna menjadi negara perizinan. Berkenaan dengan asas kebebasan bertindak oleh penyelenggara negara itu, ada baiknya direnungkan dahulu lama "*lord action*" bahwa "Kekuasaan itu cenderung korup". Kekuasaan yang terlalu besar membuka peluang bagi penyalahgunaan secara lebih besar lagi. Karena itu, adanya kontrol ikut dari rakyat untuk memaksa penyelenggara negara agar tetap berada pada jalur hukum merupakan salah satu cara menegakkan negara hukum. Namun realitas yang terjadi di dalam masyarakat Indonesia ialah, organisasi negara telah berkembang untuk mengimbangi keterkaitan itu. Rekayasa politik, naik melalui undang-undang maupun melalui kekuasaan, telah berkembang sedemikian rupa sehingga kekuatan-kekuatan politik yang mampu melakukan kontrol itu menjadi melemah. Ini didukung pula oleh doktrin politik bahwa negara "*Inegralistik*" sebagai negara kekeluargaan yang mana dikatakan tidak mengenal oposisi, sekalipun dalam makna oposisi

⁵⁹*Ibid.* hlm. 24.

⁶⁰*Ibid.*

loyal. Padahal UUD memungkinkan adanya bentuk oposisi demikian. Oleh karena itu yang diharapkan adanya kontrol dari masyarakat terhadap kekuasaan.⁶¹

c) Faktor Tekanan Dunia Internasional

Dewasa ini, dalam era globalisasi ekonomi dunia ada campur tangan Internasional, terutama negara-negara pemberi pinjaman, sudah terjadi. Sedikit banyak, yang merupakan faktor yang secara langsung ataupun tidak turut mempengaruhi tegaknya gagasan negara hukum yang menjamin keadilan dan HAM. Pemerintah Indonesia senantiasa bahwa perubahan-perubahan hukum dan politik didalam negeri disebabkan oleh tekanan dunia internasional, secara netral pengaruh itu tidak dapat dinafikan. Semakin besar ketergantungan Indonesia pada dana pinjaman luar negeri dan perdangan dengan negara lain, maka tekanan untuk memperbaiki aturan-aturan hukum yang menjamin keadilan juga semakin besar. Oleh karena itu upaya diplomasi untuk melawan tekanan itu akan kurang berhasil jika tidak didukung oleh usaha sungguh-sungguh untuk menunjukkan kepada dunia Internasional bahwa Indonesia benar-benar bertekad menegakkan negara hukum *committed* kepada hak-hak warga negara⁶².

Negara Indonesia berdasarkan Pancasila, yang mana nilai-nilai yang terkandung pada pancasila menjadi pedoman hidup bernegara. Indonesia dapat dikatakan Negara Hukum Pancasila. Menurut Padmo Wahyono menelaah negara hukum pancasila dengan bertitik pangkal dari asas kekeluargaan yang tercantum dalam UUD 1945. Dalam asas kekeluargaan maka yang diutamakan adalah

⁶¹*Ibid.* hlm. 26

⁶²*Ibid.*

“rakyat banyak, namun harkat dan martabat manusia tetap dihargai”. Pasal 33 UUD 1945 mencerminkan secara khusus asas kekeluargaan ini.⁶³

Menurut Philipus M. Hadjon, bahwa elemen negara hukum pancasila adalah⁶⁴:

- 1) Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan kerukunan;
- 2) Hubungan fungsional yang proposional antara kekuasaan-kekuasaan negara;
- 3) Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir; dan
- 4) Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

B. Negara Hukum Demokratis

Demokrasi dan negara hukum adalah dua konsepsi yang saling berkaitan yang satu sama lainnya tidak dapat dipisahkan. Pada konsepsi demokrasi, di dalamnya terkandung prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) sedangkan di dalam konsepsi negara hukum terkandung prinsip-prinsip negara hukum (*nomocratie*), yang masing-masing prinsip dari kedua konsepsi tersebut dijalankan secara beriringan sebagai dua sisi dari satu mata uang. Paham negara hukum yang demikian dikenal dengan sebutan “Negara hukum yang demokratis” (*democratische rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy*. Disebut sebagai negara hukum yang demokratis, karena

⁶³Sarja, *Negara Hukum*, cetakan pertama, Yogyakarta: Thafa Media, 2016, hlm. 67.

⁶⁴A. Ph. Idenberg, *De Nadagen van de Verzorgingstaat Kansen en Prespectiven vor Morgen*, dikutip dari Sarja, *Negara Hukum*, *Ibid.* Hlm. 68.

di dalamnya mengakomodasikan prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi, yaitu: ⁶⁵

- 1) Prinsip-prinsip Negara Hukum :
 - a. Asas legalitas;
 - b. Perlindungan hak-hak asasi manusia (HAM);
 - c. Keterikatan pemerintah pada hukum;
 - d. Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum; dan
 - e. Pengawasan oleh hakim yang merdeka dalam hal organ-organ pemerintah melaksanakan dan menegakkan aturan-aturan hukum.
- 2) Prinsip-prinsip Demokrasi :
 - a. Perwakilan politik, kekuasaan politik tertinggi dalam suatu negara dan dalam masyarakat hukum yang lebih rendah diputuskan oleh badan perwakilan, yang diisi melalui pemilihan umum;
 - b. Pertanggungjawaban politik, organ-organ pemerintahan dalam menjalankan fungsinya sedikit banyak tergantung secara politik yaitu kepada lembaga perwakilan;
 - c. Pemencaran kewenangan, konsentrasi kekuasaan dalam masyarakat pada satu organ pemerintahan adalah kesewenang-wenangan. Oleh karena itu, kewenangan badan-badan publik itu harus dipencarkan pada organ-organ yang berbeda;
 - d. Pengawasan dan kontrol (penyelenggaraan) pemerintahan harus dapat dikontrol;
 - e. Kejujuran dan terbuka untuk umum; dan
 - f. Rakyat diberi kemungkinan untuk mengajukan keberatan.

Lebih lanjut Jimly Asshiddiqie, menegaskan bahwa negara hukum yang bertopang pada sistem demokrasi pada pokoknya mengidealkan suatu mekanisme bahwa negara hukum itu haruslah demokratis, dan negara demokrasi itu haruslah didasarkan atas hukum. Menurutnya, dalam perspektif yang bersifat horizontal gagasan demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*constitutional democracy*) mengandung 4 (empat) prinsip pokok, yaitu: ⁶⁶

⁶⁵Jimly Asshiddiqie, *Demokrasi dan Nomokrasi: Prasyarat Menuju Indonesia Baru*, dikutip dari Muntoha, "Demokrasi dan Negara Hukum", *jurnal hukum*, Edisi No.3 Vol. 16, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2009, hlm. 387.

⁶⁶*Ibid.*

- 1) Adanya jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama;
- 2) Pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan atau pluralitas;
- 3) Adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama; dan
- 4) Adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme aturan yang ditaati bersama dalam konteks kehidupan bernegara, di mana terkait pula dimensi-dimensi kekuasaan yang bersifat vertikal antar institusi negara dengan warga negara.

Dalam pandangannya, keempat prinsip-prinsip pokok dari demokrasi tersebut lazimnya dilembagakan dengan menambahkan prinsip-prinsip negara hukum (*nomokrasi*), yaitu:⁶⁷

- 1) Pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia;
- 2) Pembatasan kekuasaan melalui mekanisme kekuasaan dan pembagian kekuasaan disertai mekanisme penyelesaian sengketa ketatanegaraan antar lembaga negara, baik secara vertikal maupun horizontal;
- 3) Adanya peradilan yang bersifat independen dan tidak memihak (*independent and impartial*) dengan kewibawaan putusan yang tertinggi atas dasar keadilan dan kebenaran;
- 4) Dibentuknya lembaga peradilan yang khusus untuk menjamin keadilan warga negara yang dirugikan akibat putusan atau kebijakan pemerintahan (pejabat administrasi negara);
- 5) Adanya mekanisme *judicial review* oleh lembaga legislatif maupun lembaga eksekutif;
- 6) Dibuatnya konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur jaminan-jaminan pelaksana prinsip-prinsip tersebut; dan
- 7) Pengakuan terhadap asas legalitas atau *due process of law* dalam keseluruhan sistem penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, negara hukum itu harus ditopang dengan sistem demokrasi karena terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi, dengan kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui sistem demokrasi.

Dalam sistem demokrasi partisipasi rakyat merupakan esensi dari sistem ini.

Akan tetapi, demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sementara hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Menurut Frans

⁶⁷*Ibid.*

Magnis Suseno, demokrasi yang bukan negara hukum bukan demokrasi dalam arti yang sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara yang paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum. Dengan demikian dalam negara hukum yang demokratis, hukum dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan “Tangan besi” berdasarkan kekuasaan semata (*machtsstaat*). Sebaliknya, demokrasi haruslah diatur berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) karena perwujudan gagasan demokrasi memerlukan instrumen hukum untuk mencegah munculnya monokrasi, yang mengancam pelaksanaan demokrasi itu sendiri.⁶⁸

C. Hukum Tata Negara Darurat

Ilmu hukum tata negara darurat memiliki objek kajian, yakni negara yang berada dalam keadaan darurat atau “*State of Emergency*”. Istilah dari berbagai negara mengenai keadaan yang dimaksud dengan keadaan darurat yang terkait dengan pengertian keadaan darurat tersebut.⁶⁹ Semuanya menunjuk kepada pengertian yang hampir sama, yaitu keadaan bahaya yang tiba-tiba mengancam tertib umum, yang menuntut negara untuk bertindak dengan cara-cara yang tidak lazim menurut aturan hukum yang biasa berlaku dalam keadaan normal.

Beberapa istilah-istilah yang dipakai adalah:⁷⁰

- 1) *State of emergency*
- 2) *State of civil emergency*
- 3) *Stage of siege (etat d’siege)*
- 4) *State of war*
- 5) *State of internal war*
- 6) *State of exception (etat d’exception, regime d’exception)*

⁶⁸*Ibid.*

⁶⁹Venkat Iyer, *State Of Emergency*, dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara*, *Op.Cit.* hlm. 7.

⁷⁰Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*

- 7) *Estado de alerta*
- 8) *Estado de exepcion (exeptional circumstante)*
- 9) *Estade de sitio (siege)*
- 10) *State of public danger*
- 11) *State of public emergency*
- 12) *State of catastrophe*
- 13) *State of defence*
- 14) *State of tension*
- 15) *State of alarm*
- 16) *State of urgency (etat d'urgence)*
- 17) *State of national defence*
- 18) *State of national necessity*
- 19) *State of spesial powers*
- 20) *State of suspension of guarantee (suspension of individual security)*
- 21) *General or partial mobilisation*
- 22) *Military regime*
- 23) *Martial law*
- 24) Keadaan darurat
- 25) Keadaan bahaya (dalam pasal 12 UUD 1945)
- 26) Keadaan luar biasa
- 27) Keadaan kegentingan yang memaksal (dalam pasal 22 UUD 1945)

Cara konsep-konsep dan istilah-istilah ini diformulasikan dalam rumusan norma hukum diberbagai negara yang juga berbeda-beda satu dengan yang lain. Ada yang dirumuskan sebagai norma yang subjektif dan norma objektif.⁷¹

Hukum keadaan darurat memiliki model yang berbeda-beda di berbagai negara. Model-model tersebut memiliki perbedaan pada perkembangan sejarah, ketentuan konstitusional dan pelaksanaannya. Berikut adalah model-model hukum keadaan darurat diberbagai negara :

1. Model '*Martial Law*' Amerika Serikat

Di kalangan negara-negara Anglo Amerika ini memakai praktik yang disebut dengan istilah *martial law* yang mana sama sekali tidak diatur dalam naskah undang-ndang dasar. Doktrin *martial law* berkembang tersendiri dalam praktik

⁷¹*Ibid.*

melalui peranan pengadilan atas dasar prinsip *judge made law*. Istilah *martial law* biasa dikaitkan dengan pengertian hukum yang berlaku atau diberlakukan dalam keadaan darurat atau *in a state of emergency*.⁷²

Penerapan atau pemberlakuan hukum darurat atau *martial law* dipandang sebagai sesuatu yang biasa dipraktikkan. Dalam pelaksanaan *martial law* setidaknya dapat dikemukakan setidaknya adanya empat hal penting yang relevan. Keempat hal itu adalah⁷³:

- a) Kewenangan Presiden untuk memberlakukan *martial law* atas alasan keadaan darurat (*the authority of the president to declare martial law*);
- b) Peninjauan Peradilan atau *judicial review* atas keputusan-keputusan dan peraturan-peraturan yang dibuat di bawah *martial law* (*judial review of decisions made under martial law*);
- c) Penggunaan Peradilan Militer di daerah-daerah yang diberlakukan keadaan darurat atau *martial law* (*the use of military tribunals in territorie under martial law*); dan
- d) Pembatasan-pembatasan yang dibebankan atas kebebasan individu warga setelah *martial law* tersebut diberlakukan (*the limitations on individual liberties once martial law has been declared*);

Dalam penerapan *martial law* ada hal menghambat dalam penerapan model nya di Amerika Serikat, menurut Mary Maxwell adalah adanya undang-undang

⁷²*Ibid.* hlm. 111.

⁷³The Fifth Amandement Konstitusi AS, Venkat Iyer, *State Of Emergency*, dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, cetakan pertama, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007, hlm. 124.

yang biasa disebut dengan *Posse Comitatus Act 1878*.⁷⁴ Undang-undang ini secara eksplisit melarang tentara untuk terlibat dalam urusan penegakan hukum di dalam negeri. Akan tetapi, jika dikehendaki, undang-undang ini dapat saja diubah dan dicabut oleh kongres.⁷⁵

2. Model '*Etat De Siege*' Perancis

Hukum tata negara menurut kategori yang pertama adalah hukum yang berlaku dalam keadaan normal, sedangkan kategori kedua adalah hukum yang berlaku dalam keadaan yang tidak biasa atau luar biasa, atau dalam sistem Perancis biasa dinamakan *etat de siege* atau *state of siege*⁷⁶. Keadaan *etat de siege* atau keadaan darurat itu dibedakan antara *etat de siege reel (actual state of siege)* dan *etat de siege fictif (constructive state of siege)*.⁷⁷ Keadaan darurat yang bersifat aktual atau riil berkenaan dengan situasi dimana suatu wilayah negara secara nyata telah diduduki atau dikuasai oleh musuh negara atau dimana operasi militer nyata-nyata menang sedang berlangsung. Keadaan yang demikian secara nyata menyebabkan semua norma hukum yang biasa berlaku dalam keadaan normal tidak dapat difungsikan sebagaimana mestinya. Dengan kondisi tersebut tindakan militer harus segera dilakukan tanpa mempertimbangkan tindakan kelak akan diuji atau dinilai lembaga peradilan atau lembaga legislatif. Dalam keadaan yang bersifat fiktif, kehidupan normal tidak sepenuhnya atau seluruhnya terganggu, meskipun banyak terdapat gangguan bahaya yang mungkin

⁷⁴Mary Maxwell, *Martial Law in a Nutshell*, dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara*....., *Ibid.* Hlm. 119

⁷⁵Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*

⁷⁶*Ibid.* hlm. 130.

⁷⁷Max Radin, *Martial Law and the State of Siege*, dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara*....., *Ibid.* hlm. 130.

mengancam. Keadaan bahaya itu bersifat konstruktif, yaitu ada karena konstruksi hukum, bukan ada secara riil dalam keadaan nyata. Dalam *constructive state of siege* atau keadaan darurat yang bersifat fiktif ini, fungsi institusi-institusi civil memang terganggu, tetapi tetap dapat berfungsi sepanjang untuk keperluan memenuhi kewajiban dan memelihara tertib hukum (*legal order*) dan jaminan sistem konstitusional.⁷⁸

Konstitusi 1958 (Republik Kelima) membawa pendekatan baru terhadap keadaan darurat negara (*etat de siege*) dan penyelenggaraan pemerintah dalam keadaan darurat itu dalam praktik.⁷⁹ Ketentuan mengenai keadaan darurat (*etat de siege*) itu tercantum tegas dalam 2 (dua) artikel UUD 1958, yaitu artikel 16 dan 36. Artikel 16 menentukan bahwa keadaan memberikan kewenangan pada presiden untuk secara unilateral menyatakan atau mendeklarasikan keadaan darurat (*etat de siege*). Artikel 36 berisi ketentuan yang secara khusus mengatur tentang pemberlakuan keadaan darurat atau pendeklarasian *etat de siege*.⁸⁰

Setelah keadaan darurat diberlakukan, menurut artikel 7 UU tahun 1878, pelaksanaan tugas-tugas kepolisian yang biasanya berada dalam otoritas sipil beralih ketangan penguasa militer. Komandan militer setempat menjalankan tugas-tugas penegakan hukum dan mempertahankan ketertiban umum sejauh mungkin tetap berada ditangan pejabat sipil. Penguasa militer tidak berwenang

⁷⁸Jimly Asshiddiqie, *Ibid* hlm. 131.

⁷⁹Max Radin, *Martial Law and the State of Siege*, dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara.....*, *Ibid*. hlm. 133.

⁸⁰Jimly Asshiddiqie, *Ibid*, hlm. 134.

untuk ikut campur dalam urusan daerah yang murni bersifat sipil, seperti pengelolaan pelayanan pajak serta lain-lain.

3. *Emergency Law di India*

Dalam pengalaman sejarah sejak kemerdekaannya, India tercatat telah beberapa kali memberlakukan keadaan darurat. Dalam UUD India, ketentuan mengenai pemberlakuan keadaan darurat diatur secara cukup terperinci. Dapat dikemukakan disini mengenai materi yang diatur dalam part XXVIII Konstitusi India, yaitu artikel 352 sampai dengan artikel 360. Artikel 352 mengatur tentang "*Proclamation of emergency*", artikel 353 mengatur tentang "*Effect of proclamation of emergency*", artikel 354 tentang "*Application of provisions relating to distribution of revenues while a proclamation of emergency is in operation*", artikel 355 tentang "*Duty of the union to protect state against external aggression and internal disturbance*", artikel 356 mengenai "*Provision in case of failure of constitutional machinery in states*", artikel 357 tentang "*Exercise of legislative powers under proclamation issued under article 356*", artikel 358 tentang "*Suspension of provisions of article 18 during emergencies*", artikel 359 mengenai "*Suspension of the enforcement of the rights conferred by part III during emergencies*" dan artikel 360 mengatur tentang "*Provision as financial emergency*".⁸¹

⁸¹*Ibid.* hlm. 144-145.

Dalam isi artikel-artikel diatas dapat disimpulkan bahwa dalam konstitusi India, keadaan darurat dibedakan dalam 3 (tiga) tipe,yaitu⁸²:

- 1) Keadaan darurat yang timbul karena ancaman terhadap keselamatan India atau bagian dari wilayahnya (*emergency arising from a threat to security of india or any part of its territory*);
- 2) Kegagalan fungsi-fungsi aparatur dalam menjalankan tugas konstitusionalnya dalam negara (*failure of constitutional machinery in a State*);
- 3) Darurat keuangan (*financial emergency*).

4. Martial Law di Inggris

Kewenangan untuk menentukan keadaan darurat dan memberlakukan *martial law* dalam sejarah Inggris dipahami sebagai hak preogatif Raja atau Ratu sebagai Kepala Negara. Dalam tradisi *common law* di Inggris, dalam keadaan darurat, Raja atau Ratu dapat mengintervensi urusan tanah-tanah milik pribadi untuk tujuan mempertahankan dan menjaga kedamaian serta mengatasi sebab-sebab keadaan darurat. Keadaan darurat di deklarasi untuk memungkinkan kepala negara menggunakan kekuatan guna memulihkan keadaan (*public order*) dengan mengesampingkan hukum yang berlaku (*to override the ordinary law.*)⁸³

Namun dalam perkembangan sejak abad ke-20, penggunaan hak prerogatif Raja atau Ratu untuk memberlakukan *martial law*, terus-menerus dibatasi berdasarkan undang-undang. *Petition of rights 1628* justru melarang pemberlakuan

⁸²*Ibid.* hlm. 147.

⁸³*Ibid.*

martial law sama sekali. Namun, *petition of rights* itu sendiri hanyalah resolusi parlemen (*a resolution of parliament*) yang kemudian diterima oleh Raja, yang tidak mempunyai kekuatan yang mengikat (*legal force*). Raja atau Ratu Inggris tetap memegang kekuasaan mutlak untuk mendeklarasikan timbulnya suatu keadaan perang .⁸⁴

Pembatasan-pembatasan dalam penggunaan kewenangan untuk memberlakukan keadaan darurat atau *martial law* pada umumnya diatur berdasarkan peraturan tertulis (*statutory basis*). Pada 1920, ditetapkan undang-undang khusus yang mengatur hal ini, yaitu *Emergency Power Act 1920* yang dalam perkembangannya disempurnakan terus dan terakhir menjadi *Civil Contingencies Act 2004*, yang mana memberi wewenang kepada *privy council* atau Perdana Menteri untuk menetapkan *Emergency regulation* apabila negara berada dalam keadaan darurat.⁸⁵

Mengenai peraturan tentang kewenangan untuk menetapkan peraturan khusus dalam keadaan darurat (*emergency regulations*), terakhir diadakan penyempurnaan berdasarkan *Civil Contingencies Act 2004*. Pembuatan atau penetapan *emergency regulations* apabila negara dalam keadaan darurat berdasarkan *Civil Contingencies Act 2004*, dapat dilakukan dalam hal:⁸⁶

- 1) Ancaman yang serius terhadap kesejahteraan manusia (*a serious threat to human welfare*);

⁸⁴Menurut John Alder dan Peter English, *the crown has the power to declare conclusively whether a state of war exist*, Max Radin, dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara.....*, *Ibid.* hlm. 147.

⁸⁵Jimly Asshiddiqie, *Ibid.* hlm. 148.

⁸⁶*Ibid.* hlm. 150.

- 2) Ancaman serius terhadap lingkungan;
- 3) Dalam hal terjadi perang (*in case of war*) dan;
- 4) Terjadinya delik terorisme

Wewenang demikian ini akan berakhir dengan sendirinya, yaitu paling lambat tujuh hari sejak peraturan dimaksud ditetapkan, kecuali apabila peraturan tersebut dalam masa tujuh hari itu mendapat persetujuan dari parlemen.⁸⁷

Dalam hukum internasional, instrumen yang dianggap utama yang mengatur pemberlakuan keadaan darurat ini ada tiga, yaitu⁸⁸ :

- 1) Konvensi Eropa tentang Hak Asasi Manusia atau *European Convention Human Rights* (ECHR) 1950;
- 2) Konvensi Inter-Amerika tentang Hak Asasi Manusia atau *Inter-American Convention Human Right* (IACHR) 1969;
- 3) Konvenan Internasional Hak-Hak Sipil atau *International Convenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) Perserikatan Bangsa-Bangsa 1966.

5. Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia

Di negara-negara seperti Indonesia, potensi kerawanan banyak sekali, baik yang disebabkan oleh gejala alam ataupun yang timbul karena ulah manusia sendiri. Masyarakat Indonesia sangat majemuk, baik dari segi anutan agama, etnisitas, dan tradisi budaya, maupun dari segi tingkat pendidikan dan

⁸⁷*Ibid.*

⁸⁸*Ibid.*

kesejahteraan pada umumnya. Jumlah penduduk Indonesia juga sangat besar, yaitu berbagai negara dengan jumlah penduduk terbanyak ke-4 di dunia.⁸⁹

Oleh karena itu Pemerintah dan para penyelenggara negara pada umumnya tidak perlu ragu untuk sewaktu-waktu menghadapi kemungkinan keadaan bahaya yang mengharuskan diberlakukannya keadaan darurat. Setiap pejabat penyelenggara negara harus siap mengenai keadaan darurat. Sejak kemerdekaan dan bahkan sejak sebelum kemerdekaan sampai dengan sekarang. Banyak kejadian yang dinisbatkan sebagai keadaan bahaya atau keadaan darurat.⁹⁰

Maksud dan tujuan HTN Darurat dan kedudukannya dalam rangka kepentingan seluruh warga negara suatu negara yang memberlakukan darurat itu membicarakan sifat-sifat dan hakekat kekuasaan umum bersama itu adalah kepentingan perorangan juga, namun dalam sistem dan pembagiannya sangat bermanfaat apabila jelas ditempatkan dalam bagian hukum publik untuk memudahkan pengertian dan pemahamannya. Menurut Herman Sihombing dilihat dari corak, bentuk, dan sumbernya, maka HTN Darurat itu dapat digolongkan atau ditempatkan ke dalam⁹¹:

- a) HTN Darurat Objektif (*Objective Staatsnoodrecht*)
- b) HTN Darurat Subjektif (*Subjective Staatsnoodrecht*)
- c) HTN Darurat Tertulis (*Geschreven Staatnoodrecht*)
- d) HTN Darurat Tidak Tertulis (*Ongeshreven Staatsnoodrecht*)

⁸⁹*Ibid.* hlm. 33.

⁹⁰*Ibid.* hlm 34.

⁹¹Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat, Op.Cit.* hlm 25.

Dari sudut formal isinya, yakni dari tingkatan bahaya darurat dalam HTN Darurat itu, dapat dikemukakan⁹²:

- a) Dalam tingkatan Darurat Sipil ;
- b) Dalam tingkatan Darurat Militer ;
- c) Dalam tingkatan Darurat Perang ;

Isi dan syarat-syarat masing tingkatan itu akan dibahas tersendiri, dan sistem dikemukakan diatas, dianut oleh dan di dalam UU Nomor 23 Tahun 1959. Sekarang berlaku dan merupakan hukum tata negara darurat positif di Indonesia.⁹³

Dalam penetapan berlakunya keadaan darurat itu harus dilakukan oleh Presiden sebagai kepala negara (*the sovereign head of state*). Penetapannya dapat dilakukan dalam bentuk Peraturan Presiden, apabila isinya hanya bersifat "*Beschikking*" yang mengandung norma konkret dan individual. Jika normanya mengandung penetapan (*beschikking*) yang bersifat konkret dan individual serta sekaligus norma pengaturan (*regelingen*) yang bersifat umum dan abstrak, maka bentuk hukum yang dipilih dapat berbentuk Pengaturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Peppu).⁹⁴

Setelah keadaan darurat atau keadaan bahaya ditetapkan dalam bentuk hukum tertentu, yaitu dalam bentuk Peraturan Presiden ataupun dalam bentuk perppu, langkah selajutnya adalah⁹⁵ :

- a) Pendeklarasian atau proklamasi secara terbuka;

⁹²*Ibid.* hlm. 26.

⁹³*Ibid.*

⁹⁴Jimly Asshidiqqie, *Hukum Tata.....*, *Op.Cit.* hlm. 299.

⁹⁵*Ibid.*

- b) Penerbitan atau pengundangan dalam Lembaran Negara; dan
- c) Penyebarluasan naskah deklarasi itu kepada pihak-pihak yang terkait, baik menurut ketentuan hukum nasional maupun ketentuan hukum internasional.

Selain deklarasi atau proklamasi, penting juga pemberitahuan resmi. Pemberitahuan resmi dimaksud dapat dibedakan dari surat yang berisi permintaan persetujuan dari DPR atas berlakunya keadaan darurat tersebut atau berbeda yang memang diharuskan oleh undang-undang, tetapi dapat pula kedua kepentingan itu dijadikan satu. Tetapi pemberlakuan keadaan bahaya atau darurat tidak ditentukan harus mendapatkan persetujuan DPR, kecuali undang-undang mengatur dan menentukan demikian.⁹⁶

Naskah hukum pemberlakuan keadaan bahaya ataupun keadaan darurat harus disampaikan kepada pihak-pihak yang terkait menurut ketentuan hukum nasional dan ketentuan hukum internasional. Menurut ketentuan hukum nasional, beberapa lembaga negara yang perlu diberitahu oleh Presiden setelah ditetapkannya keputusan mengenai pemberlakuan keadaan darurat itu adalah semua lembaga negara yang terkait melalui pimpinannya masing-masing. Berdasarkan sistem ketatanegaraan yang berlaku dewasa ini, lembaga-lembaga negara yang perlu diberitahu secara resmi akan adanya pemberlakuan keadaan darurat atau keadaan bahaya itu adalah⁹⁷ :

- a) Dewan Perwakilan Rakyat;
- b) Dewan Perwakilan Daerah;
- c) Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- d) Mahkamah Konstitusi;

⁹⁶*Ibid.*

⁹⁷*Ibid.* hlm.301

- e) Mahkamah Agung;
- f) Badan Pemeriksa Keuangan;
- g) Tentara Nasional Indonesia;
- h) Kepolisian Negara RI;
- i) Bank Indonesia;
- j) Para Menteri Kabinet; dan
- k) Kepala Daerah dan DPRD yang didaerahnya berlaku keadaan darurat.

Menurut artikel 40 ICCPR (*International Covenant an Civil and Political Rights*) negara anggota yang menjadi pihak dalam kovenan atau yang sudah meratifikasinya, juga diharuskan menyampaikan laporan, terutama apabila diminta oleh United Nations Human Rights Committee, atau pada setiap kurun waktu lima tahun. Berdasarkan artikel 41 ICCPR, Komite HAM PBB diberi kewenangan untuk membuat “*general comments*” mengenai kondisi hak asasi manusia di tiap-tiap negara anggota, termasuk kondisi hak asasi manusia di masa berlakunya keadaan darurat (*state of emergency*). Setelah keadaan darurat dideklarasikan dan diundangkan, naskah pemberitahuan keadaan darurat juga perlu diberitahukan dan disampaikan secara resmi kepada Sekretariat Jendral PBB.⁹⁸

Setelah perppu di berlakukan perppu tersebut harus disidangkan ke persidangan DPR. Perppu harus mendapat persetujuan dari DPR dalam persidangan berikut. Jika dalam sidang tersebut DPR menyetujui maka perppu tersebut dapat ditetapkan menjadi UU, tetapi jika dalam persidangan tersebut DPR tidak menyetujui perppu yang di ajukan Pemerintah, maka perppu tersebut harus dicabut. Oleh karena penggunaan wewenang ini semata-mata ditentukan oleh

⁹⁸*Ibid.* hlm.302.

Presiden, sehingga pertimbangan-pertimbangan subyektif dapat dijadikan alasan untuk menetapkan perppu, maka disinilah pentingkan persetujuan DPR.⁹⁹

Menurut Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 1959, “Presiden/Panglima tertinggi angkatan perang menyatakan seluruh atau sebagian dari wilayah Negara Republik Indonesia dalam keadaan bahaya dengan tingkatan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan darurat perang apabila:¹⁰⁰

- a) Keamanan atau ketertiban hukum diseluruh wilayah atau disebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa;
- b) Timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga; dan
- c) Hidup negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup negara.

Di masa berlakunya keadaan darurat, harus dipastikan pula bahwa semua institusi negara yang diperlukan dan masih dapat berfungsi dengan baik sebagaimana di dalam keadaan normal, harus tetap difungsikan sebagaimana mestinya dan tidak perlu diganti dengan lembaga yang khusus di adakan untuk menopang kekuasaan pelaksana keadaan darurat. Misalnya, lembaga perwakilan rakyat dan pengadilan, jika selama masa berlakunya keadaan darurat memang

⁹⁹ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Jakarta: FH UII Press, 2003, hlm. 142.

¹⁰⁰ Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata.....*, *Ibid.* hlm.303.

masih terus dapat berfungsi , fungsinya harus terus berjalan sebagaimana biasanya. Jangan sampai karena atas nama adanya keadaan darurat, pelaksana kekuasaan keadaan darurat secara semena-mena membubarkan perwakilan rakyat atau pengadilan.¹⁰¹

Prinsip penerapan keadaan bahaya tidak boleh berlama-lama. Hukum darurat diadakan untuk secepatnya menghapuskan bahaya itu kembali ke keadaan damai, aman dan normal. Fungsi utama hukum negara darurat ialah menghapuskan segera bahaya itu sehingga kembali normal.¹⁰²

Keadaan bahaya berakhir, baik dalam artian formal maupun dalam arti materiil, sebab kalanya dipandang oleh penguasa atau oleh pemerintahan ada bahaya secara sungguh-sungguh akan tetapi dapat dihadapi oleh alat kekuasaan biasa, maka keadaan itu tidak akan dinyatakan dalam bahaya. Sebaliknya juga, masih ada bahaya secara nyata akan tetapi menurut pertimbangan pemerintah keadaan itu dipandang sudah tidak berbahaya lagi maka hal itu dihapuskan saja. Menurut Herman Sihombing, membatasi disini penghapusan keadaan bahaya itu dari segi hukum saja dan tidak dari segi politis. Dalam UU Nomor 23 Tahun 1959, ditetapkan ada 3 tingkatan bahaya atau darurat itu, maka ada beberapa kemungkinan dalam penghapusan bahaya itu yakni¹⁰³:

- a) Penghapusan keadaan perang, jika seluruh atau sebagian wilayah RI dinyatakan tadinya dalam keadaan perang.

¹⁰¹ *Ibid* . hlm. 305.

¹⁰² Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan.....*, *Op.Cit.* hlm. 146

¹⁰³ Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat, Op.Cit.* hlm. 105.

- b) Penghapusan darurat militer, jika tadinya dinyatakan bahaya itu dalam darurat militer.
- c) Penghapusan darurat sipil, jika tadinya dinyatakan bahaya itu dalam darurat sipil.

Suatu keadaan bahaya dihapuskan oleh Presiden atas keputusan Dewan Menteri atau dengan undang-undang, kecuali dengan keadaan perang nyata yang dapat dihapuskan dengan undang-undang. Suatu keadaan bahaya terhapus dengan sendirinya menurut hukum sejak pernyataan keadaan bahaya lain yang lebih tinggi sederajat mulai berlaku atas daerah yang sama (Pasal 1 ayat (2) dan (3) UUKB-1957), sedangkan dalam HTN Darurat Indonesia dewasa ini, Presiden saja tanpa persetujuan Dewan Menteri, penghapusan itu dilakukan /diputuskan oleh sebab sistem pertanggungjawaban Pemerintah adalah antara lain UUDS 1950, UUD 1945 dan Perppu serta UUKB yang bersangkutan.¹⁰⁴

Pasal 1 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 1959 menyatakan : Penghapusan keadaan bahaya dilakukan oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang. Keputusan yang menyatakan atau yang menghapuskan keadaan bahaya mulai berlaku pada hari diumumkan, kecuali jika tetapkan waktu yang lain dalam keputusan tersebut.¹⁰⁵

D. Kekuasaan Presiden

Sebelum perubahan UUD 1945, Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan:

¹⁰⁴*Ibid.*

¹⁰⁵*Ibid.*

Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, dengan suara terbanyak. Penjelasan UUD 1945 menerangkan bahwa: Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertindak bertanggung-jawab kepada Majelis, di bawah Majelis Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi. Dalam menjalankan pemerintahan kekuasaan dan tanggung-jawab ialah ditangan Presiden (*Concentration Of power and responsibility upon the President*).¹⁰⁶

Sebelum perubahan UUD 1945 kekuasaan Presiden diatur dalam Bab III Kekuasaan Pemerintah Negara. Bab ini meliputi Pasal-pasal 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 dan 17 ditambah Pasal 22. Selain itu masih ada wewenang Presiden yang berkaitan dengan masalah lain, seperti: Penetapan APBN. Masih sebelum perubahan UUD 1945, Pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD. Menurut UUD maka kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan administrasi diletakkan disatu tangan Presiden. Prajudi Atmosudirjo menjelaskan bahwa Administrasi Negara Republik Indonesia itu dijalankan oleh Presiden sebagai Pemerintah, merangkap sebagai Administrator Negara dengan memimpin dan mengepalai suatu aparatur negara yang besar sekali juga yang disebut Administrasi Negara.¹⁰⁷ Kemudian dengan menunjuk Pasal 17 UUD 1945, R. Wiyono membuat kesimpulan, bahwa

¹⁰⁶Soenobo Wiryosoegito dan Noer Indriati, "Pembatasan-pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden Sesudah Perubahan UUD 1945, *Jurnal Idea Hukum*, Edisi Vol. 1 No. 2, Fakultas Hukum Universitas Jendral Soedirman, 2015, hlm. 78.

¹⁰⁷*Ibid.*

kekuasaan presidensial dilapangan tata usaha pemerintahan atau administrasi adalah mengkoordinasi dan mengawasi tugas-tugas yang dijalankan oleh para Menteri.¹⁰⁸

Presiden merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan negara sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan secara tidak terpisahkan dan tidak terdapat perbedaan satu dengan lainnya. Dalam sistem pemerintahan presidensil seperti yang dianut oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia Presiden memegang kekuasaan sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan, terdapat beberapa prinsip pokok dalam sistem pemerintahan presidensil yang bersifat universal yaitu¹⁰⁹:

- 1) Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif;
- 2) Presiden merupakan eksekutif tunggal, kekuasaan eksekutif Presiden tidak terbagi dan hanya Presiden dan Wakil Presiden;
- 3) Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara;
- 4) Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya;
- 5) Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya;
- 6) Presiden tidak dapat membubarkan ataupun memaksa parlemen;
- 7) Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem presidensil berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi;
- 8) Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat; dan
- 9) Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.

Kekuasaan Presiden berdasarkan UUD RI Tahun 1945 meliputi kekuasaan administratif, legislatif, yudikatif, militer, dan kekuasaan diplomatik. Kekuasaan

¹⁰⁸R.Wiyono, *Garis-Garis Besar Pembahasan dan Komentar UUD 1945*, dikutip dari Soenobo Wiryosoegito dan Noer Indriati, *Jurnal Idea Hukum*, Edisi Vol. 1 No. 2, Oktober, 2015 hlm. 78.

¹⁰⁹Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007, hlm. 316.

administratif ialah pelaksanaan undang-undang dan politik administrasi, kekuasaan legislatif ialah mengajukan rancangan undang-undang dan mengesahkan undang-undang, kekuasaan yudikatif ialah kekuasaan untuk memberikan grasi dan amnesti, kekuasaan militer ialah kekuasaan mengenai angkatan perang dan pemerintahan, kekuasaan diplomatik ialah kekuasaan yang mengenai hubungan luar negeri dan kekuasaan darurat.¹¹⁰

Kekuasaan Presiden sebelum Amandemen UUD Tahun 1945 akan dijelaskan pada masing-masing konstitusi yaitu¹¹¹:

a. Kekuasaan Presiden Menurut UUD Tahun 1945

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 menempatkan kedudukan Presiden pada posisi teramat penting dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Terlihat Presiden mempunyai dua fungsi sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. kekuasaan Presiden menembus pada area kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudisial. Kekuasaan Presiden sebelum Amandemen UUD Tahun 1945 meliputi¹¹²:

- 1) Kekuasaan di bidang penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan UUD Tahun 1945 Pasal 4 ayat (1) yaitu Presiden pemegang kekuasaan pemerintahan;
- 2) Kekuasaan di bidang legislatif yang berdasarkan UUD Tahun 1945 Pasal 22 ayat (1), (2), (3) yaitu Presiden mempunyai kekuasaan lebih besar dari pada DPR, selain membentuk Undang-Undang bersama DPR, dalam kondisi kegentingan Presiden mempunyai kekuasaan untuk membentuk peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang;

¹¹⁰Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, cetakan pertama, Jakarta: Aksara Baru, 1986, hlm. 43.

¹¹¹Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD Tahun 1945 Dengan Delapan Negara Maju*, cetakan pertama, Jakarta: Kencana, 2009, hlm. 77.

¹¹²*Ibid.*

- 3) Kekuasaan di bidang yudisial yang berdasarkan UUD Tahun 1945 Pasal 14 ayat (1), dan (2) yaitu Presiden mempunyai kekuasaan memberikan grasi, abolisi, amnesti dan rehabilitasi;
- 4) Kekuasaan di bidang militer yang berdasarkan UUD Tahun 1945 Pasal 10 yaitu kekuasaan Presiden memegang komando tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara;
- 5) Kekuasaan hubungan luar negeri yang berdasarkan UUD Tahun 1945 Pasal 11 ayat (1) dan (2) yaitu Presiden mempunyai kekuasaan untuk membuat perjanjian dengan negara lain dan meminta persetujuan dari DPR;
- 6) Kekuasaan darurat yang berdasarkan UUD Tahun 1945 Pasal 12 yaitu Presiden mempunyai kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang tentang syarat dan akibat negara dalam keadaan bahaya; dan
- 7) Kekuasaan mengangkat dan menetapkan pejabat tinggi negara yang berdasarkan UUD Tahun 1945 Pasal 13 ayat (1), (2), dan (3) yaitu Presiden mempunyai kekuasaan untuk mengangkat dan memberhentikan Menteri-menteri, Duta dan Konsul.

b. Kekuasaan Presiden Menurut Konstitusi RIS Tahun 1949

Berbeda dengan UUD RI Tahun 1945 yang menempatkan Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. dalam UUD RIS Tahun 1945 kedudukan Presiden hanya sebagai kepala negara. Sementara kekuasaan pemerintahan dijalankan oleh kabinet yang dikepalai oleh perdana menteri. Kekuasaan Presiden menurut konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 meliputi¹¹³:

- 1) Kekuasaan mengangkat atau menetapkan pejabat tinggi negara yaitu setiap pengambilan keputusan pemerintahan Presiden harus bergantung dengan kabinet. Namun secara formal Presiden adalah kepala pemerintahan, sehingga segala keputusan pemerintahan sama dengan keputusan Presiden;
- 2) Kekuasaan di bidang legislasi yaitu peraturan-peraturan dalam menjalankan undang-undang ditetapkan oleh pemerintah yang disebut Peraturan Pemerintah yang berdasarkan bunyi Pasal 141 ayat (1) Konstitusi RIS;
- 3) Kekuasaan di bidang yudisial yaitu Presiden mempunyai hak memberi ampun dan keringanan hukuman atas hukuman yang dijatuhkan vonis pengadilan. Jika vonis pengadilan berupa hukuman mati, maka keputusan Presiden harus menurut aturan yang ditetapkan undang-undang federal.

¹¹³*Ibid.* hlm. 82.

Tetapi amnesti hanya dapat diberikan dengan perintah undang-undang federal oleh Presiden sesudah meminta nasihat dari Mahkamah Agung. Sedangkan ketentuan abolisi diatur secara khusus dalam lampiran konstitusi RIS 1949;

- 4) Kekuasaan di bidang militer yaitu kekuasaan atas angkatan bersenjata (militer) dicantumkan dalam Pasal 182 konstitusi RIS; dan
- 5) Kekuasaan hubungan luar negeri yaitu kekuasaan Presiden berkuasa untuk mengadakan dan mengesahkan segala perjanjian (*traktat*) dan persetujuan dari negara lain.

c. Kekuasaan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Dalam UUD Sementara 1950 menyatakan secara tegas dalam pasal 45 ayat

(1) yaitu Presiden adalah kepala negara. Karena kedudukan Presiden adalah sebagai kepala negara yang tidak dapat dimintai pertanggungjawaban roda pemerintahan. Kekuasaan Presiden menurut UUDS 1950 meliputi¹¹⁴:

- 1) Kekuasaan mengangkat atau menetapkan pejabat tinggi negara yaitu Presiden mempunyai kekuasaan untuk mengangkat Wakil Presiden, Perdana Menteri, Menteri-menteri, dan Pejabat lainnya. Presiden juga mempunyai kekuasaan untuk menandatangani segala peraturan dan keputusan yang dikeluarkan oleh Menteri;
- 2) Kekuasaan di bidang legislasi yaitu pemerintah bersama-sama dengan DPR mempunyai kekuasaan dalam hal perundang-undangan. Presiden juga mempunyai kekuasaan untuk mengambil inisiatif dalam perundang-undangan dan menyampaikan rancangan undang-undang kepada DPR;
- 3) Kekuasaan di bidang yudisial yaitu Presiden berupa kekuasaan memberi grasi bagi seseorang yang dijatuhi hukuman oleh Pengadilan. Sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan amnesti dan abolisi tidak diberikan oleh UUD melainkan UU setelah meminta nasihat dari Mahkamah Agung;
- 4) Kekuasaan dibidang militer yaitu Presiden memegang kekuasaan atas angkatan perang berdasarkan pasal 85 UUD Sementara 1950; dan
- 5) Kekuasaan di bidang luar negeri yaitu Presiden mempunyai kekuasaan untuk mengadakan dan mengesahkan perjanjian (*traktat*) dan persetujuan dengan negara lain.

d. Berlakunya Kembali UUD 1945 Melalui Dekrit 5 juli 1959

Berlakunya kembali UUD RI Tahun 1945 menjelaskan bahwa kedudukan Presiden selain sebagai kepala negara juga sebagai kepala pemerintahan. Presiden

¹¹⁴*Ibid* . hlm. 85.

mempunyai kewenangan mengangkat menteri-menteri tanpa harus menunjuk formatur kabinet. Kekuasaan Presiden setelah berlakunya kembali UUD RI Tahun 1945 meliputi¹¹⁵:

- 1) Memegang kekuasaan pemerintahan berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD RI Tahun 1945;
- 2) Membentuk Undang-Undang bersama DPR berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD RI Tahun 1945;
- 3) Menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UUD RI Tahun 1945;
- 4) Memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara berdasarkan Pasal 10 UUD RI Tahun 1945;
- 5) Menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain berdasarkan Pasal 11 UUD RI Tahun 1945;
- 6) Menyatakan keadaan bahaya menurut syarat dan ketentuan yang ditetapkan Undang-Undang berdasarkan Pasal 12 UUD RI Tahun 1945;
- 7) Mengangkat dan menerima duta/konsul berdasarkan Pasal 13 UUD RI Tahun 1945;
- 8) Memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi berdasarkan Pasal 14 UUD RI Tahun 1945;
- 9) Memberi gelar, tanda jasa berdasarkan Pasal 15 UUD RI Tahun 1945; dan
- 10) Dalam keadaan sangat memaksa memungkinkan MPR dan DPR tidak dapat menjalankan sidang dapat menyampingkan Undang-Undang Dasar lalu harus dipertanggung jawabkan kepada MPR.

e. Kekuasaan Presiden Sesudah Amandemen UUD RI Tahun 1945

Seiring dengan dinamika politik dan hukum ketatanegaraan yang berkembang sekarang. Khususnya saat digulirkannya proses amandemen konstitusi oleh MPR hasil pemilu 1999 - sekarang. Telah berhasil melakukan perubahan terhadap UUD Tahun 1945 sebanyak empat kali. Menurut pendapat Ichlasul Amal seperti yang dikutip oleh Sumali, kelemahan UUD Tahun 1945 memberikan dasar pola relasi antara negara dan masyarakat yang tidak seimbang, yaitu terlalu memberikan posisi yang kuat kepada Presiden.¹¹⁶

¹¹⁵Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Op.Cit. hlm. 199.

¹¹⁶Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-undang atau Perpu*, cetakan pertama, Malang: Universitas Muhammadiyah Malang press, 2003, hlm. 45.

UUD RI Tahun 1945 telah memberikan kedudukan yang kuat kepada lembaga kepresidenan. Presiden selain menjalankan kekuasaan eksekutif juga membentuk peraturan perundang-undangan dan kekuasaan yang berkaitan dengan penegakkan hukum. Setelah UUD RI Tahun 1945 mengalami perubahan sampai 4 (empat) kali, kekuasaan Presiden mengalami pengurangan signifikan. Banyak kalangan yang menilai telah terjadi pergeseran kekuasaan kearah penguatan lembaga parlemen (*legislatif heavy*)¹¹⁷.

Perubahan pertama UUD RI Tahun 1945 dalam sidang umum MPR Tahun 1999 terdapat beberapa pasal untuk menghindari penumpukan kekuasaan Presiden, sehingga membuka peluang terealisasinya konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Presiden mempunyai kekuasaan untuk mengajukan RUU kepada DPR berdasarkan pasal 5 UUD RI Tahun 1945. Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama 5 tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali berdasarkan Pasal 7 UUD RI Tahun 1945.¹¹⁸

Perubahan kedua UUD RI Tahun 1945 menjelaskan kekuasaan Presiden diatur lebih lanjut dalam UU karena rancangan undang-undang diperlukan persetujuan DPR berdasarkan bunyi Pasal 20 ayat (2) dan (3) UUD Tahun 1945. Selanjutnya mengenai rancangan undang-undang menjadi undang-undang meskipun belum disahkan oleh Presiden, maka dengan persetujuan DPR dan Presiden wajib untuk mengudangkannya berdasarkan Pasal 20 ayat (5) UUD RI Tahun 1945. Perubahan ketiga dan keempat UUD RI Tahun 1945 meliputi¹¹⁹:

¹¹⁷Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan.....*, *Op.Cit.* hlm. 86.

¹¹⁸Soentanto Soepiadhy, "Kekuasaan Eksekutif Setelah Perubahan UUD Tahun 1945 Dalam Prospek Pemerintahan Demokratis", *Jurnal Yustika*, Vol. 12 No. 1 Juli 2009, hlm. 30.

¹¹⁹*Ibid.* hlm. 31.

- a) Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD RI Tahun 1945;
- b) Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama 5 tahun berdasarkan Pasal 6A ayat (1) UUD RI Tahun 1945;
- c) Kekuasaan Presiden untuk mengangkat Duta/Konsul berdasarkan Pasal 13 ayat (1), (2), dan (3) UUD RI Tahun 1945;
- d) Kekuasaan Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi berdasarkan Pasal 14 ayat (1), dan (2) UUD RI Tahun 1945; dan
- e) Presiden mempunyai kekuasaan memberikan gelar tanda jasa yang diatur dengan undang-undang berdasarkan Pasal 15 UUD RI Tahun 1945.

Setelah mengalami 4 (empat) kali perubahan UUD RI Tahun 1945, akan dijelaskan mengenai kekuasaan Presiden secara menyeluruh ialah¹²⁰:

- a) Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yaitu kekuasaan Presiden sebagai pemegang tinggi kekuasaan pemerintahan termuat dalam Pasal 4 ayat (1), (2) UUD Tahun 1945;
- b) Kekuasaan di bidang peraturan perundang-undangan yaitu kekuasaan Presiden mengajukan RUU dan membahasnya dengan DPR, kekuasaan untuk membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu). Termuat dalam Pasal 5 ayat (1), (2), dan pasal 22 UUD RI Tahun 1945;
- c) Kekuasaan di bidang yudisial ialah kekuasaan Presiden memberikan grasi dan amnesti yang memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, dan dalam pemberian amnesti dan abolisi Presiden memperhatikan pertimbangan DPR. Termuat dalam Pasal 14 ayat (1), dan (2) UUD RI Tahun 1945;
- d) Kekuasaan dalam hubungan luar negeri ialah Presiden mempunyai kekuasaan mengadakan perjanjian dengan negara lain, kekuasaan menyatakan perang dengan negara lain, kekuasaan mengadakan perdamaian dengan negara lain, serta kekuasaan mengangkat dan menerima duta dan konsul. Termuat dalam Pasal 11 ayat (1), (2), (3), dan Pasal 13 UUD RI Tahun 1945;
- e) Kekuasaan menyatakan keadaan bahaya ialah Presiden dapat menyatakan negara dalam keadaan bahaya tanpa memerlukan persetujuan terlebih dahulu dari DPR. Termuat dalam Pasal 12 UUD RI Tahun 1945;
- f) Kekuasaan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi angkatan bersenjata ialah Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara. Termuat dalam Pasal 10 UUD RI Tahun 1945;
- g) Presiden mempunyai kekuasaan untuk memberi gelar dan tanda kehormatan lainnya. Termuat dalam Pasal 15 UUD RI Tahun 1945; dan

¹²⁰Achmad Fauzi, *Hukum Lembaga Kepresidenan*, cetakan pertama, Semarang: Fakultas Hukum Univeristas 17 Agustus 1945, 2007, hlm. 69.

- h) Kekuasaan Presiden untuk membentuk Dewan Pertimbangan Presiden. Termuat dalam Pasal 16 UUD RI Tahun 1945.

E. Kekuasaan Presiden Dalam Mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu)

Prinsipnya kekuasaan legislatif yang diharapkan sebagai satu-satunya badan yang membuat peraturan perundang-undangan (*wet materielezin*). Namun dalam prakteknya terbatas pada Undang-undang (*wet formele zin*) saja, untuk peraturan perundang-undangan di luar undang-undang dan UUD cenderung melekat pada kekuasaan eksekutif. Kewenangan eksekutif untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan di luar undang-undang dan UUD masih dalam koridor yang ditentukan dalam undang-undang dan UUD.¹²¹

Presiden mempunyai kekuasaan di bidang peraturan perundang-undangan yang bervariasi, yaitu kekuasaan legislatif artinya Presiden mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, kekuasaan reglementer artinya membentuk peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang atau menjalankan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, dan terakhir kekuasaan eksekutif yang didalamnya mengandung kekuasaan pengaturan dengan keputusan Presiden.¹²²

Fungsi pengaturan terlihat dalam pembentukan undang-undang dengan persetujuan DPR sesuai dengan Pasal 5 ayat (1) UUD Tahun 1945, pembentukan Peraturan Pemerintah berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UUD Tahun 1945, pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu)

¹²¹Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan.....*, *Op.Cit*, hlm. 71.

¹²²*Ibid.* hlm. 73.

berdasarkan Pasal 22 ayat (1) UUD Tahun 1945 yang merupakan peraturan perundang-undangan yang disebut secara langsung oleh UUD Tahun 1945.¹²³

Dalam hal ini, Presiden Republik Indonesia berdasarkan UUD Tahun 1945 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, memiliki kewenangan untuk mengesahkan Rancangan Undang-Undang (RUU) menjadi Undang-Undang (UU), menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang (Perppu), Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden.¹²⁴ Pada UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yakni pasal 52 ayat (1) menyatakan : “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut (yang dimaksud “persidangan berikut” adalah masa sidang pertama DPR setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan).¹²⁵

Jika pada waktu DPR tidak dalam masa sidang, sementara Presiden perlu diadakan suatu peraturan yang seharusnya adalah Undang-Undang. Misalnya peraturan tersebut perubahan dari suatu undang-undang atau materinya memuat ancaman hukuman pidana sehingga harus dibuat dalam bentuk undang-undang. maka Presiden mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan Perppu.¹²⁶

Kewenangan Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) didasarkan atas ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD RI

¹²³Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Jiid I*, cetakan pertama, Yogyakarta: Kanisius, 2007, hlm. 117.

¹²⁴Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia.....*, *Op.Cit*, hlm. 340.

¹²⁵Republik Indonesia, “Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 28.

¹²⁶Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan.....*, *Op.Cit*, hlm. 101.

Tahun 1945 yang menentukan bahwa hanya presiden yang mengeluarkan perppu¹²⁷. Pasal 22 ayat (2) dan (3) adalah proses sebuah perppu harus mendapat persetujuan oleh DPR dan apabila tidak mendapatkan persetujuan maka harus di cabut.

Kewenangan Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) adalah kewenangan luar biasa di bidang perundang-undangan. Sedangkan kewenangan ikut membentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden merupakan kewenangan biasa.¹²⁸

¹²⁷Lihat pasal 22 UUD RI Tahun 1945

¹²⁸*Ibid.*

BAB III

Keadaan Kegentingan Yang Memaksa Dalam Penerbitan Perppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

A. Urgensi di Terbitkannya Perppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

Fakta kekerasan dan kejahatan seksual pada anak setiap tahun semakin meningkat. Data Komnas Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) menyebutkan, pada tahun 2007 terdapat 1.510 kasus. Pada tahun berikutnya, ada 1.826 kasus. Kekerasan semakin menunjukkan kenaikan pada tahun 2009, dimana ada 1.998 kasus. Bahkan, pada tahun 2010, ada 2.046 kasus dan tahun 2011 ada 2.462 kasus, 58% berupa kasus kekerasan seksual. Keadaan semakin tajam ketika menginjak pada tahun berikutnya, yakni pada tahun 2012 ada 2.637 kasus. Dari data tersebut, 62% berupa kekerasan seksual. Pada tahun 2013, laporan KPAI menyebutkan, pada tahun 2013 ada 3.339 kasus. Kasus kekerasan seksual mencapai 54%. Hanya pada tahun 2014 tren kekerasan menurun, yakni ada 2.750 kasus 58% berupa kasus kekerasan seksual ini pun turunnya tidak begitu signifikan. Sama dengan itu, Komnas Perempuan menyebut tahun 2015 lalu ada sekitar 6.499 kasus kekerasan seksual.¹²⁹

Kasus kekerasan seksual pada anak di Tangerang terhadap Eno. Kejadian yang melibatkan pelajar sekolah SMP ini sungguh melintasi batas kemanusiaan. Kasus

¹²⁹ <http://harian.analisadaily.com/opini/news/urgensi-perppu-kebiri/242238/2016/06/08>
diakses pada 20 Desember 2016.

pembunuhan dan pemerkosaan terhadap Yuyun (14) menjadi perhatian masyarakat Indonesia. Gadis belia yang juga siswi SMP dari Desa Padang Ulak Tanding, Kecamatan Rejang Lebong, Provinsi Bengkulu itu digilir oleh 14 pemuda. Pada Kasus Yuyun hanya diganjar hukuman 10 tahun. Padahal pada kenyataan para pelaku memperkosa yuyun dengan sadis dan brutal. Dan banyak diikuti munculnya berbagai laporan kasus serupa.¹³⁰

Kasus kejahatan seksual ini sangat menyita masyarakat Indonesia dan meminta pemerintah untuk menghukum pelaku kejahatan seksual ini dengan hukuman yang sangat berat. Kejahatan yang dilakukan oleh pelaku ini dilakukan sangat sadis dan tidak akal sehat, yang mana anggapan dari masyarakat Indonesia.

Masyarakat Indonesia mengecam dan menuntut pelaku harus diberikan hukuman yang seberat-beratnya mulai dari penjara seumur hidup, hukum kebiri, hingga hukuman mati. Hampir semua setuju bahwa pelaku harus dihukum seberat-beratnya untuk menimbulkan efek jera dan agar kejadian tersebut tidak terulang kembali.¹³¹

Rabu 25 Mei di Istana Negara, Presiden Jokowi menerbitkan Peppu Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua UU Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak dan mengatakan Perppu itu disahkan untuk mengatasi tindak kekerasan seksual yang menimpa anak-anak. Bahkan, akhir-akhir ini jumlahnya semakin signifikan. "Kekerasan terhadap anak sudah saya tetapkan sebagai kejadian luar biasa karena dapat merusak pribadi dan tumbuh kembang anak. Selain itu, juga

¹³⁰<https://tirto.id/urgensi-perppu-kebiri-biQQ> diakses pada 20 Desember 2016.

¹³¹http://www.kompasiana.com/ciehoey/kasus-yuyun-dan-peliknya-cara-berfikir-masyarakat_572ec01b2bb0bd5b05f044c9 diakses pada 22 Desember 2016.

mengganggu ketenteraman dan kenyamanan di masyarakat, sehingga perlu penindakan luar biasa".¹³²

Perppu Nomor 1 Tahun 2016 menjadi pro-kontra dalam masyarakat. Perppu tersebut di keluarkan karena ada perubahan pada pasal-pasal nya dari UU sebelumnya yakni Pasal 81 dan 82, serta penambahan satu Pasal 81A. Sanksi-sanksi pada pasal ini memperberat bagi pelaku kejahatan seksual, yakni hukuman mati, penjara seumur hidup, maksimal 20 tahun penjara dan minimal 10 tahun penjara. Dalam pasal 81 dan pasal 82 Perppu mengatur tiga sanksi tambahan, yakni kebiri kimiawi, pengumuman identitas ke publik, serta pemasangan alat deteksi elektronik.¹³³

Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM), Yasona Laoly mengatakan Perppu tersebut hanya berlaku kepada pelaku orang dewasa yang melakukan tindak kejahatan seksual terhadap anak. Sementara, terkait dengan hukuman tambahan, hakim bisa memilih salah satu yakni pemasangan alat deteksi elektronik kepada pelaku atau pengumuman identitas pelaku kepada publik, "yang terpenting saat ini adalah Perpu Kebiri harus segera diterbitkan sebagai bukti bahwa pemerintah tidak tinggal diam menyikapi tingginya angka kekerasan seksual", ujarnya.¹³⁴

Tanggapan disampaikan juga oleh organisasi Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Perempuan Mahardika. Dian Novita yang mewakili organisasi tersebut mengatakan hukum kebiri adalah penyiksaan secara seksual yang dapat memberikan

¹³²<http://www.rappler.com/indonesia/134251-joko-widodo-sahkan-perpu-kebiri> diakses pada 22 Desember 2016.

¹³³ Baca selengkapnya Perppu Nomor 1 Tahun 2016 Perubahan Kedua atas UU Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak

¹³⁴*Ibid.*

dampak negatif pada seksualitas dan psikologi seseorang. Mereka juga menolak jika pelaku tindak kejahatan seksual dijatuhi hukuman mati, "pencegahan tingginya angka kekerasan seksual tidak bisa dilakukan dengan meniadakan hak dasar hidup seseorang, justru, pemerintah malah memperpanjang tali rantai kekerasan tersebut," ujar Dian.¹³⁵

Berbeda dengan respon dari Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) mengapresiasi langkah tegas Jokowi yang mengesahkan perppu hukuman kebiri, "besar harapan masyarakat dengan adanya perppu dapat memberikan efek jera bagi pelaku," kata Sekretaris Jenderal KPAI, Erlinda.¹³⁶

Anak adalah generasi penerus bangsa yang harus kita lindungi. Perlindungan pada setiap anak tersebut juga tujuan dari Negara Republik Indonesia. Perlindungan anak juga dilanjutkan dengan adanya UU Perlindungan Anak itu sendiri. Anak adalah aset negara yang harus dijaga dan dilindungi.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ketentuan mengenai kekuasaan Presiden untuk mengeluarkan Perppu di atur dalam 2 (dua) pasal, yaitu pasal 12 dan pasal 22¹³⁷.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Peprpu) memang diakui sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UUD 1945 yang menentukan bahwa: (1) dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah

¹³⁵*Ibid.*

¹³⁶*Ibid.*

¹³⁷Jimly Asshidiqqie, *Hukum Tata....., Op.Cit.* hlm. 205.

sebagai pengganti undang-undang; (2) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut, dan (3) jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang itu harus dicabut. Ketentuan tersebut dipertegas dalam Pasal 52 ayat (5) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.¹³⁸

Presiden Republik Indonesia mengeluarkan Peppu Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Anak yang mana terlihat dalam keadaan kegentingan yang memaksa, yang mana dalam penerbitan perppu ini di latar belakang dengan banyaknya kejahatan seksual pada anak. Kejahatan seksual pada anak ini di anggap kejahatan serius dan penting untuk ditangani dengan hukum yang serius pula.

Sanksi bagi pelaku kekerasan terhadap anak, termasuk pemerkosaan, hingga korban meninggal dunia, seperti diatur dalam UU Nomor 35 Tahun 2014, yakni maksimal 15 tahun penjara, dinilai masih ringan. Oleh karena ini, pemerintah ingin merevisinya menjadi maksimal 20 tahun penjara. Mengingat proses revisi undang-undang di DPR membutuhkan waktu berbulan-bulan, sementara pemerintah ingin segera memberlakukan aturan tersebut, penerbitan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu) menjadi pilihan yang masuk akal.¹³⁹

Tugas akhir mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, Intan Mutia Suswanti, menyimpulkan pemberatan hukuman tak mengubah secara

¹³⁸Jantapar Simamora, *Multitafsir Pengertian "Ihwal Kegentingan Yang Memaksa....."*, *Op.Cit.* hlm. 6.

¹³⁹<http://sketsanews.com/559562/kajian-kritis-kejahatan-seksual-hingga-kebiri-dalam-sudut-pandang-psikologi-dan-sosiologi/> diakses pada 22 Desember 2016.

signifikan hukuman terhadap pelaku kekerasan seksual. "Hakim lebih sering memberikan hukuman penjara dan jumlah denda minimal pada putusannya". Dalam tugas akhir tersebut membandingkan perkara kekerasan seksual yang vonisnya menggunakan undang-undang tahun 2002 dan kasus serupa yang pelakunya dihukum memakai undang-undang tahun 2014. Semua perkara tersebut dipilih secara acak dari seluruh wilayah Indonesia dan diukur menggunakan sepuluh variabel pembanding, di antaranya tuntutan jaksa, lamanya hukuman penjara, jumlah denda, umur dan hubungan pelaku dengan korban, status ekonomi pelaku, hal yang meringankan sekaligus memberatkan dalam vonis, serta jenis kelamin hakim.¹⁴⁰

Data menunjukkan, tak satu pun pelaku dituntut jaksa dengan ancaman pidana maksimal 15 atau 20 tahun penjara. Selain itu, vonis hakim ditemukan kerap lebih rendah daripada tuntutan Korps Adhyaksa julukan kejaksaan. Bahkan, putusan ringan dijatuhkan terhadap sejumlah perkara dengan pelaku keluarga atau orang terdekat korban yang menurut undang-undang seharusnya diancam dengan hukuman berat.¹⁴¹

Sebanyak 20 perkara yang disidangkan menggunakan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 hanya menghasilkan rata-rata tuntutan penjara 6 tahun 6 bulan dengan vonis 5 tahun. Kondisi serupa juga terjadi setelah penerbitan

¹⁴⁰<http://harian.analisadaily.com/opini/news/urgensi-perppu-kebiri/242238/2016/06/08>
diakses pada 24 Desember 2016.

¹⁴¹*Ibid.*

Undang-Undang Nomor 35 tahun 2014 dari 20 perkara tahun lalu, rata-rata tuntutan hanya 8 tahun 6 bulan penjara dengan vonis 6 tahun.¹⁴²

“Kegentingan memaksa” menjadi pertimbangan dikeluarkannya sebuah perppu alasannya bersifat subjektif, akan tetapi alasan-alasan yang menjadi pertimbangan Presiden untuk mengeluarkan sebuah perppu agar lebih didasarkan pada kondisi objektif bangsa dan negara yang tercermin dalam konsiderans “Menimbang” dari perppu yang bersangkutan. Termasuk juga memperbaiki sistem hukum dan memperbaiki mekanisme pembuatan, penetapan dan pencabutan sebuah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU).¹⁴³

Dari pemaparan diatas penulis berpendapat bahwa urgensi diterbitkannya Perppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak ini oleh Presiden adalah :

1. Meningkatnya kekerasan dan kejahatan seksual pada anak baik secara kualitatif (bentuk) maupun kuantitatif (angka) ;
2. Desakan masyarakat yang menginginkan agar pelaku kejahatan terhadap anak, khususnya kejahatan seksual untuk diberi hukuman kebiri ;
3. Penegakan hukum pada kejahatan anak masih kurang ;
4. Hukuman bagi pelaku masih di anggap belum adil dengan perbuatannya.

¹⁴²*Ibid.*

¹⁴³Muhammad Siddiq, “Kegentingan Memaksa atau Kepentingan Penguasa”, *Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum*, Vol. 48 No. 1, Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam UIN Ar-Raniry Darussalam, 2014, hlm. 264.

B. Unsur-unsur kegentingan yang memaksa dalam Penerbitan Perppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang merupakan peraturan yang setingkat dengan undang-undang, yang dibuat dalam kegentingan yang memaksa, dibentuk oleh presiden, dan mempunyai fungsi yang sama dengan undang-undang. Oleh karena peraturan pemerintah pengganti undang-undang ini merupakan peraturan pemerintah yang menggantikan kedudukan undang-undang, maka materi muatannya adalah sama dengan materi muatan dari undang-undang.¹⁴⁴

“Kegentingan yang memaksa” sebagai dasar pembentukan suatu Perppu tidaklah sama pengertiannya dengan “keadaan bahaya” yang dimaksud dalam Pasal 12 UUD 1945, meskipun keduanya merupakan penjabaran yang lebih konkret dari kondisi darurat pada suatu sistem ketatanegaraan tertentu. Penentuan syarat-syarat dan akibat “keadaan bahaya” dalam Pasal 12 UUD 1945 jelas memerlukan keterlibatan DPR untuk ditetapkan dengan undang-undang, sedangkan “kegentingan yang memaksa” dalam Pasal 22 UUD 1945 sangat tergantung subyektivitas Presiden, meskipun nantinya tergantung pula pada persetujuan obyektif para wakil rakyat di DPR¹⁴⁵

¹⁴⁴Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan.....*, Op.Cit., hlm. 131.

¹⁴⁵Jimly Ashiddiqie, *Hukum Tata.....*, Op.Cit., hlm. 24.

Beberapa hal yang dapat dikemukakan sehubungan dengan perbedaan di antara kedua ketentuan tersebut adalah sebagai berikut:¹⁴⁶

- 1) Pasal 12 mengatur mengenai kewenangan Presiden sebagai kepala negara, sedangkan Pasal 22 ayat (1) berada dalam ranah pengaturan, yaitu berisi norma pengecualian atas fungsi kekuasaan legislatif.
- 2) Keadaan dan hal ihwal kegentingan yang memaksa yang dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) tidak identik atau tidak sama dengan keadaan bahaya yang dimaksud Pasal 12. Keadaan bahaya pada pasal 12 boleh jadi termasuk kategori keadaan atau hal ihwal kegentingan yang memaksa seperti yang dimaksud Pasal 22 ayat (1). Akan tetapi kegentingan yang memaksa menurut Pasal 22 ayat (1) tidak selalu merupakan keadaan bahaya seperti yang dimaksud Pasal 12. Artinya keadaan atau hal ihwal kegentingan yang memaksa menurut Pasal 22 ayat (1) memiliki arti yang cukup luas dari pada keadaan bahaya menurut Pasal 12.
- 3) Ketentuan mengenai “keadaan bahaya” yang ditentukan dalam Pasal 12 jelas lebih menekan sifat bahaya yang mengancam, sedangkan “kegentingan yang memaksa” dalam Pasal 22 ayat (1) lebih menekan aspek kebutuhan hukum yang bersifat mendesak atau kemendesakan yang terkait dengan persoalan waktu yang terbatas.
- 4) Pasal 12 mempersyaratkan ditentukan syarat-syarat objektif untuk pemberlakuan, pengawasan, dan pengakhiran suatu keadaan bahaya itu, sedangkan Pasal 22 ayat (1) tidak menentukan adanya syarat-syarat

¹⁴⁶*Ibid.* hlm. 206-207.

objektif semacam itu, kecuali menyerahkan pelaksanaan sepenuhnya pada presiden untuk menilai sendiri apakah keadaan negara dalam keadaan genting dan memaksa atau terdapat hal ihwal kegentingan yang bersifat memaksa untuk ditetapkannya suatu peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (perppu).

Ketentuan Pasal 12 dan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 itu pada pokoknya terkait juga dengan ketentuan Pasal 10 dan Pasal 11 UUD 1945. Pasal 11 menentukan, “Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara”. sementara itu Pasal 11 khususnya ayat (1) beebunyi, “Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain”.¹⁴⁷

Dari ketentuan Pasal 10, Pasal 11 ayat (1), Pasal 12, dan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, dapat diketahui bahwa dalam keadaan yang tidak normal, Presiden berwenang untuk¹⁴⁸:

- 1) Menyatakan perang dengan persetujuan DPR;
- 2) Membuat perdamaian dengan negara lain dengan persetujuan DPR;
- 3) Menyatakan negara dalam keadaan bahaya;
- 4) Menyatakan mengakhiri status negara dalam keadaan bahaya;
- 5) Menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang;
- 6) Menggunakan kewenangannya sebagai panglima tertinggi atau angkatan darat, angkatan laut dan angkatan udara.

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang dibuat Presiden dalam hal kegentingan yang memaksa juga memiliki ketentuan sebagai berikut¹⁴⁹ :

¹⁴⁷*Ibid.* hlm. 210.

¹⁴⁸*Ibid.*

- 1) Peraturan pemerintah pengganti undang-undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan berikutnya.
- 2) DPR dapat menerima atau menolak peraturan pemerintah pengganti undang-undang dengan tidak mengadakan perubahan.
- 3) Jika ditolak DPR, peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut harus dicabut.

Pada UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pasal 52 ayat (8) menyebutkan bahwa pencabutan perppu ditetapkan menjadi Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.

Pada saat ini, hampir jarang terjadi DPR menolak atau tidak menyetujui suatu peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan pemerintah untuk dijadikan undang-undang karena Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal memberikan persetujuannya tersebut dapat menggunakan haknya (untuk mengubah), sehingga peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan pada DPR biasanya selalu disetujui.¹⁵⁰ Hal ini juga karena kondisi DPR yang pihak oposisi sedikit dan banyak yang bergabung dengan kabinet presiden.

Kegentingan yang memaksa dengan bahaya adalah sama maksudnya, bahkan Pasal 22 ayat (1) lebih genting dan amat terpaksa dan memaksa, tanpa menunggu adanya syarat-syarat yang ditentukan lebih dahulu oleh dan dalam suatu undang-

¹⁴⁹Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, cetakan kedua, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005, hlm. 48.

¹⁵⁰Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan....., Op.Cit.*, hlm. 98.

undang, Presiden berhak menetapkan perppu tersebut sekaligus menyatakan suatu keadaan bahaya atau darurat.¹⁵¹

Kata-kata “hal ihwal kegentingan yang memaksa” atau dapat dibaca “hal ihwal keadaan yang mendesak”. Jadi tidak perlu selalu harus ada keadaan bahaya, cukup kalau ada keadaan yang mendesak perlu segera dibutuhkan adanya pengaturan tentang sesuatu hal yang setingkat Undang-Undang. Untuk dikeluarkannya suatu perppu, cukup kiranya kalau menurut perhitungan Presiden ada keadaan yang mendesak.¹⁵²

Materi muatan Perppu juga sama dengan materi muatan Undang-Undang sebagaimana dalam pasal 11 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam pasal 10 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur materi muatan Undang-Undang:¹⁵³

- a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Pada pasal 6 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan materi muatan diatas juga harus mencerminkan asas:¹⁵⁴

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;

¹⁵¹Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, cetakan pertama, Yogyakarta: PSH FH UII, 1999, hlm. 69.

¹⁵²Joeniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-sumber Hukum Tata Negara Indonesia*, Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, cetakan pertama, Yogyakarta: PSH FH UII, 1999, hlm. 70.

¹⁵³Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011....., *Op.Cit.*, hlm. 9.

¹⁵⁴ *Ibid* hlm. 7.

- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhinneka tunggal ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

Asas ini harus dilihat dalam pembuatan sebuah perppu. Agar perppu yang dikeluarkan tepat dan memenuhi kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Presiden mengeluarkan Perppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, yang mana Perppu dikeluarkan karena adanya unsur-unsur dalam penerbitannya. Perppu dikeluarkan biasanya dalam keadaan kegentingan yang memaksa. Kegentingan yang memaksa yakni negara dalam kondisi genting dan Presiden dapat mengeluarkan perppu dalam penyelesaiannya.

Menurut Drs. Dr. Muntoha SH., M.Ag., yang dikatakan keadaan bahaya apabila sifatnya massal/menyeluruh atau sebagian di Indonesia. Pada kekerasan seksual terhadap anak di Indonesia ini belum nasional atau mengancam seluruh wilayah di Indonesia. Kondisi tersebut masih normal dan dapat memakai hukum yang berlaku.¹⁵⁵

Hukum yang masih berlaku kaitan dengan kasus kejahatan terhadap anak ini ialah UU Nomor 35 Tahun 2014 Perubahan Terhadap UU Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak. Dalam UU tersebut telah mengatur tentang sanksi

¹⁵⁵ Wawancara dengan Drs. Dr. Muntoha SH., M.Ag., Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, di Yogyakarta, 5 Desember 2016.

atau hukuman bagi pelaku kejahatan seksual pada anak. Sanksi dalam UU tersebut yaitu pidana penjara paling singkat 5 (lima) Tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dengan denda Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

“Kegentingan yang memaksa” sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 22 UUD 1945 lebih menekankan pada aspek kebutuhan hukum yang bersifat mendesak atau urgensi yang terkait dengan waktu yang terbatas. Setidaknya terdapat 3 (tiga) unsur penting yang dapat menimbulkan suatu “kegentingan yang memaksa”, yakni¹⁵⁶:

1. unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*);
2. unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*); dan
3. unsur keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia.

Menurut Prof. Ni'matul Huda, pemerintah disini terlalu reaksioner, pemerintah merespon kejahatan seksual pada anak terlalu berlebihan. Ada cara lain untuk mengatasi meningkatnya kejahatan seksual pada anak, dapat dilakukan kajian mendalam dan lebih menegakkan hukum yang telah ada.¹⁵⁷

Penulis berpendapat bahwa unsur kegentingan yang bersifat memaksa belum terpuhi dalam penerbitan Perppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Dalam

¹⁵⁶Jimly Ashiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, dikutip dari Almanar, Husni Jalil2, dan M. Nur Rasyid, Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, *Jurnal Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Syiah Kuala*, No. 2 Vol. 3, 2015, hlm. 4.

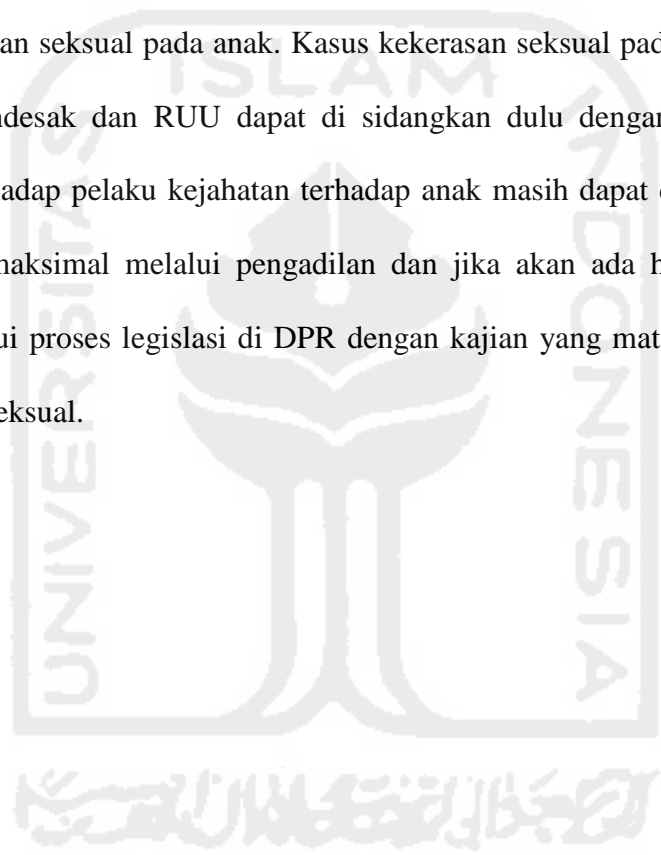
¹⁵⁷Wawancara dengan Prof. Ni'matul Huda, Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, di Yogyakarta, 5 Desember 2016.

perppu ini dilihat dari *unsur pertama* yakni ancaman yang membahayakan, dari fakta yang ada dan diteliti oleh penulis kasus kekerasan dan kejahatan seksual belum menyeluruh atau sebagian di Indonesia dan hanya ada di beberapa di daerah tertentu. Kekerasan dan kejahatan seksual pada anak yang di daerah tertentu dilakukan dengan brutal dan sadis, sehingga menyita perhatian masyarakat Indonesia. Bahaya pada kasus ini masih belum terlihat, hanya ada desakan masyarakat yang menginginkan sanksi yang berat pada kasus kejahatan seksual pada anak. Ancaman yang membahayakan pada unsur kegentingan yang bersifat ini harus benar-benar berbahaya menyeluruh pada rakyat Indonesia.

Unsur kedua yakni kebutuhan yang mengharuskan, disini masih ada hukum yang mengatur tentang perlindungan anak. Perppu dapat dilakukan apabila ada kekosongan hukum atau ada UU tapi tidak bisa mengatasi suatu keadaan sedangkan dalam kasus ini UU perlindungan anak telah ada dan hanya perlu di tegakkan. Perppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak ini merubah dan menambahkan hukuman pada pelaku kejatan seksual pada anak menjadi lebih berat dan telah bertentangan dengan asas materi muatan perundang-undangan. Perppu yang dikeluarkan Presiden bukan kebutuhan yang mengharuskan karena Perlindungan anak itu sendiri telah diatur pada UU Nomor 35 Tahun 2014 Perubahan Terhadap UU Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak. Kebutuhan yang mengharuskan dimaksud adalah kebutuhan yang benar-benar terdesak saat negara dalam keadaan bahaya atau tidak normal, yang mana harus di

tindak dengan Perppu. Kondisi Indonesia pada kasus kejahatan pada anak masih dalam keadaan normal dan dapat diselesaikan dengan hukum yang berlaku.

Unsur ketiga yakni keterbatasan waktu yang tersedia, pada kasus kekerasan seksual pada anak masih tidak terlalu mendesak. Keadaan mendesak pada perppu ini tidak terlihat, pemerintah hanya terlalu reaksioner terhadap kasus kekerasan dan kejahatan seksual pada anak. Kasus kekerasan seksual pada anak masih tidak terlalu mendesak dan RUU dapat di sidangkan dulu dengan DPR. Penerbitan hukum terhadap pelaku kejahatan terhadap anak masih dapat diupayakan dengan hukuman maksimal melalui pengadilan dan jika akan ada hukuman tambahan dapat melalui proses legislasi di DPR dengan kajian yang matang terhadap kasus kejahatan seksual.



BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian analisis di atas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Urgensi penerbitan Perppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak di dasarkan pada fakta-fakta yakni meningkatnya kekerasan dan kejahatan seksual pada anak baik secara kualitas (modus/bentuk kejahatan) maupun kuantitas (jumlah kasus kejahatan seksual pada anak), desakan masyarakat yang menginginkan agar pelaku kejahatan terhadap anak khususnya kejahatan seksual untuk diberi hukuman kebiri, serta adanya penegakan hukum pada kejahatan anak yang dinilai masih kurang memberi efek jera kepada pelaku dan di anggap belum adil bagi korban.
2. Peppu Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Anak yang diterbitkan presiden pada dasarnya belum memenuhi unsur kegentingan yang memaksa dalam penerbitannya. Hal ini dikarenakan: (a) Presiden terlalu reaksioner akan desakan masyarakat dan lembaga-lembaga yang menginginkan adanya hukuman kebiri bagi pelaku kejahatan seksual pada anak. (b) Mengenai unsur kegentingan yang bersifat memaksa belum terpenuhi dalam penerbitan perppu ini, berikut uraiannya : *unsur pertama*, ancaman bahaya belum terpenuhi, karena kejahatan seksual pada anak

ancaman bahaya tersebut belum menyeluruh atau sebagian di Indonesia, hanya beberapa kota. Kemudian kebutuhan yang mengharuskan sebagai *unsur kedua* juga belum terpenuhi karena kejahatan seksual pada anak telah ada dalam UU yang mengatur yakni UU Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak. Serta kondisi negara dalam keadaan normal dan dapat ditangani dengan hukum yang berlaku. Lalu keterbatasan waktu sebagai *unsur ketiga* pada kasus ini juga belum terpenuhi bahwa penerbitan hukum terhadap pelaku kejahatan terhadap anak masih dapat diupayakan dengan hukuman maksimal melalui pengadilan dan jika akan ada hukuman tambahan atau perubahan dapat melalui proses legislasi di DPR

B. Saran-saran

Adapun saran-saran yang dapat penulis rekomendasikan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Dalam penerbitan Perppu, Presiden harus benar-benar melihat kondisi obyektif pada kasusnya. Harus benar-benar dalam kondisi yang membutuhkan untuk menerbitkan perppu, yang mana telah memenuhi unsur-unsur kegentingan yang memaksa
2. Sebaiknya ada kajian yang matang dalam kasus kejahatan seksual pada anak dengan mendatangkan IDI(Ikatan Dokter Indonesia), DPR, Prseiden dan KPAI dalam menyikapi kasus kejahatan seksual pada anak.
3. Apabila Perppu tersbut tidak memenuhi unsur kegentingan yang memaksa, maka sebaiknya perppu ini dicabut.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, cetakan pertama, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.

Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD Tahun 1945 Dengan Delapan Negara Maju*, cetakan pertama, Jakarta: Kencana, 2009.

Achmad Fauzi, *Hukum Lembaga Kepresidenan*, cetakan pertama, Semarang: Fakultas Hukum Univeristas 17 Agustus 1945, 2007.

Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Jiid I*, cetakan pertama, Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, cetakan pertama, Jakarta: djambatan, 1996.

Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, cetakan pertama, Jakarta: Aksara Baru, 1986.

Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, cetakan pertama, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007.

_____, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007.

Joeniarto, *Negara Hukum*, cetakan pertama, Yogyakarta: Yayasan Badan Penerbit Gadjah Mada, 1960.

M. Marwan dan Jimmy P., *Kamus Hukum*, cetakan pertama, Surabaya: Reality Publisher, 2009.

Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, cetakan pertama, Yogyakarta: UII Press, 2005.

_____, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Jakarta: FH UII Press, 2003.

_____, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, cetakan kedua, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005.

_____, *Hukum Tata Negara*, cetakan pertama, Yogyakarta: PSH FH UII, 1999.

Sarja, *Negara Hukum*, cetakan pertama, Yogyakarta: Thafa Media, 2016.

Sawitri suparti sadajoen, *Bunga Rampai Kasus Gangguan Psikoseksual*, Bandung: Refika Aditam, 2005.

Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-undang atau Perpu*, cetakan pertama, Malang: Universitas Muhammadiyah Malang Press, 2003.

Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Ichtiar, 1962.

B. Jurnal / Makalah/ Hasil Penelitian

Aidul FA,” Negara Hukum Indonesia: Dekolonisasi dan Rekonstruksi Tradisi”, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, NO. 4 VOL. 19, 2012.

Almanar, Husni Jalil², dan M. Nur Rasyid, Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, *Jurnal Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Syiah Kuala*, No. 2 Vol. 3, 2015.

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.

Janpatar Simamora, “ Multitafsir Pengertian Ihwal Kegentingan Yang Memaksa Dalam Penerbitan Perppu” *Mimbar Hukum*, Nomor 1 Volume 22, Februari 2010.

Jimly Asshiddiqie, “Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer”, Orasi ilmiah Pada Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004. Bandingkan dengan Plato, 1986, *The Laws*, Penguin Classics, diterjemahkan dan diberi kata pengantar oleh Trevor J. Saunders.

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

Muhammad Siddiq, “Kegentingan Memaksa atau Kepentingan Penguasa”, *Jurnal Ilmu Syari’ah dan Hukum*”, Vol. 48 No. 1, Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam UIN Ar-Raniry Darussalam, 2014

Muntoha, “Demokrasi dan Negara Hukum”, *jurnal hukum*, Edisi No.3 Vol. 16, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2009.

S. F. Marbun, “Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 9 Vol 4, 1997.

Soenobo Wiryosoegito dan Noer Indriati, “Pembatasan-pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden Sesudah Perubahan UUD 1945, *Jurnal Idea Hukum*, Edisi Vol. 1 No. 2, Fakultas Hukum Universitas Jendral Soedirman, 2015.

Soentanto Soepiadhya, “Kekuasaan Eksekutif Setelah Perubahan UUD Tahun 1945 Dalam Prospek Pemerintahan Demokratis”, *Jurnal Yustika*, Vol. 12 No. 1, 2009.

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

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

D. Data Elektronik

<https://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/1570>

<http://harian.analisedaily.com/opini/news/urgensi-perppu-kebiri/242238/2016/06/08>

<http://www.kbbi.web.id/jahat>

http://www.kompasiana.com/ciehoey/kasus-yuyun-dan-peliknya-cara-berfikir-masyarakat_572ec01b2bb0bd5b05f044c9

<https://www.rappler.com/indonesia/110227-pro-kontra-hukuman-kebiri>

<http://www.rappler.com/indonesia/134251-joko-widodo-sahkan-perpu-kebiri>

<http://sketsanews.com/559562/kajian-kritis-kejahatan-seksual-hingga-kebiri-dalam-sudut-pandang-psikologi-dan-sosiologi/>

<https://tirto.id/urgensi-perppu-kebiri-biQQ>

https://id.m.wikipedia.org/wiki/kejahatan_seksual_terhadap_anak_di_Indonesia

E. Wawancara

Wawancara dengan Prof. Ni'matul Huda, Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Di Yogyakarta, 5 Desember 2016

Wawancara dengan Drs. Dr. Muntoha, Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Di Yogyakarta, 5 Desember 2016



LAMPIRAN

Data kasus kekerasan terhadap anak (Data KPAI dan Komnas Perempuan)

Data Komnas Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) menyebutkan, pada tahun 2007 terdapat 1.510 kasus. Pada tahun 2008, ada 1.826 kasus. Kekerasan semakin menunjukkan kenaikan pada tahun 2009, dimana ada 1.998 kasus., pada tahun 2010, ada 2.046 kasus dan tahun 2011 ada 2.462 kasus, 58% berupa kasus kekerasan seksual. Pada tahun 2012 ada 2.637 kasus. Dari data tersebut, 62% berupa kekerasan seksual. Pada tahun 2013, laporan KPAI pada tahun 2013 ada 3.339 kasus, 54% berupa kekerasan seksual. Pada tahun 2014 kekerasan terhadap anak menurun, yakni 2.750 kasus 58% berupa kasus kekerasan seksual. Komnas Perempuan menyebutkan tahun 2015 sekitar 6.499 kasus adalah kekerasan seksual.

PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG

REPUBLIK INDONESIA

NOMOR 1 TAHUN 2016
TENTANG
PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN
2002 TENTANG PERLINDUNGAN
ANAK

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

Menimbang:

- a. bahwa negara menjamin hak anak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa kekerasan seksual terhadap anak semakin meningkat secara signifikan yang mengancam dan membahayakan jiwa anak, merusak kehidupan pribadi dan tumbuh kembang anak, serta mengganggu rasa kenyamanan, ketentraman, keamanan, dan ketertiban masyarakat;
- c. bahwa sanksi pidana yang dijatuhkan bagi pelaku kekerasan seksual terhadap anak belum memberikan efek jera dan belum mampu mencegah secara komprehensif terjadinya kekerasan seksual terhadap anak, sehingga perlu segera mengubah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak sebagaimana telah

diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak;

- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Mengingat:

1. Pasal 22 ayat (1) dan Pasal 28B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 109, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4235) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 297, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5606).

MEMUTUSKAN:

Menetapkan:

**PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG
TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS
UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2002 TENTANG
PERLINDUNGAN ANAK.**

Pasal I

Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 109, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4235) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 297, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5606) diubah sebagai berikut:

1. Ketentuan Pasal 81 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

“Pasal 81

- 1) Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76D dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
- 2) Ketentuan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku pula bagi setiap Orang yang dengan sengaja melakukan tipu muslihat,

serangkaian kebohongan, atau membujuk Anak melakukan persetujuan dengannya atau dengan orang lain.

- 3) Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh orang tua, wali, orang-orang yang mempunyai hubungan keluarga, pengasuh anak, pendidik, tenaga kependidikan, aparat yang menangani perlindungan anak, atau dilakukan oleh lebih dari satu orang secara bersama-sama, pidananya ditambah 1/3 (sepertiga) dari ancaman pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- 4) Selain terhadap pelaku sebagaimana dimaksud pada ayat (3), penambahan 1/3 (sepertiga) dari ancaman pidana juga dikenakan kepada pelaku yang pernah dipidana karena melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76D.
- 5) Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76D menimbulkan korban lebih dari 1 (satu) orang, mengakibatkan luka berat, gangguan jiwa, penyakit menular, terganggu atau hilangnya fungsi reproduksi, dan/atau korban meninggal dunia, pelaku dipidana mati, seumur hidup, atau pidana penjara paling singkat 10 (sepuluh) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun.
- 6) Selain dikenai pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), pelaku dapat dikenai pidana tambahan berupa pengumuman identitas pelaku.

- 7) Terhadap pelaku sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) dapat dikenai tindakan berupa kebiri kimia dan pemasangan alat pendeteksi elektronik.
 - 8) Tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (7) diputuskan bersama-sama dengan pidana pokok dengan memuat jangka waktu pelaksanaan tindakan.
 - 9) Pidana tambahan dan tindakan dikecualikan bagi pelaku Anak.”
2. Di antara Pasal 81 dan Pasal 82 disisipkan 1 (satu) pasal yakni Pasal 81A yang berbunyi sebagai berikut:

“Pasal 81A

- 1) Tindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 81 ayat (7) dikenakan untuk jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun dan dilaksanakan setelah terpidana menjalani pidana pokok.
 - 2) Pelaksanaan tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di bawah pengawasan secara berkala oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, sosial, dan kesehatan.
 - 3) Pelaksanaan kebiri kimia disertai dengan rehabilitasi.
 - 4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tindakan dan rehabilitasi diatur dengan Peraturan Pemerintah.”
3. Ketentuan Pasal 82 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

“Pasal 82

- 1) Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76E dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5

(lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

- 2) Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh orang tua, wali, orang-orang yang mempunyai hubungan keluarga, pengasuh anak, pendidik, tenaga kependidikan, aparat yang menangani perlindungan anak, atau dilakukan oleh lebih dari satu orang secara bersama-sama, pidananya ditambah 1/3 (sepertiga) dari ancaman pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- 3) Selain terhadap pelaku sebagaimana dimaksud pada ayat (2), penambahan 1/3 (sepertiga) dari ancaman pidana juga dikenakan kepada pelaku yang pernah dipidana karena melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76E.
- 4) Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76E menimbulkan korban lebih dari 1 (satu) orang, mengakibatkan luka berat, gangguan jiwa, penyakit menular, terganggu atau hilangnya fungsi reproduksi, dan/atau korban meninggal dunia, pidananya ditambah 1/3 (sepertiga) dari ancaman pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- 5) Selain dikenai pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (4), pelaku dapat dikenai pidana tambahan berupa pengumuman identitas pelaku.

- 6) Terhadap pelaku sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sampai dengan ayat (4) dapat dikenai tindakan berupa rehabilitasi dan pemasangan alat pendeteksi elektronik.
 - 7) Tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) diputuskan bersama-sama dengan pidana pokok dengan memuat jangka waktu pelaksanaan tindakan.
 - 8) Pidana tambahan dikecualikan bagi pelaku Anak.”
4. Di antara Pasal 82 dan Pasal 83 disisipkan 1 (satu) pasal yakni Pasal 82A yang berbunyi sebagai berikut:

“Pasal 82A

- 1) Tindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 82 ayat (6) dilaksanakan selama dan/atau setelah terpidana menjalani pidana pokok.
- 2) Pelaksanaan tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di bawah pengawasan secara berkala oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, sosial, dan kesehatan.
- 3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tindakan diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Pasal II

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan

pengundangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan Di Jakarta,

Pada Tanggal 25 Mei 2016

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Ttd.

JOKO WIDODO

Diundangkan Di Jakarta,

Pada Tanggal 25 Mei 2016

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK

INDONESIA,

Ttd.

YASONNA H. LAOLY

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2016 NOMOR

99

PENJELASAN
PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG
REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 1 TAHUN 2016
TENTANG
PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN
2002 TENTANG PERLINDUNGAN
ANAK

I. UMUM

Anak sebagai generasi penerus bangsa memiliki peran penting dalam pembangunan nasional wajib mendapatkan perlindungan dari negara sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa anak berhak atas perlindungan dari kekerasan.

Pesatnya arus globalisasi dan dampak negatif dari perkembangan di bidang teknologi informasi dan komunikasi, memunculkan fenomena baru kekerasan seksual terhadap anak. Kekerasan seksual terhadap anak merupakan kejahatan serius (serious crimes) yang semakin meningkat dari waktu ke waktu dan secara signifikan mengancam dan membahayakan jiwa anak, merusak kehidupan pribadi dan tumbuh kembang anak, serta mengganggu rasa kenyamanan, ketentraman, keamanan, dan ketertiban masyarakat.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak telah mengatur sanksi pidana bagi pelaku kekerasan seksual terhadap anak namun penjatuhan pidana tersebut belum memberikan efek jera dan belum mampu mencegah secara komprehensif terjadinya kekerasan seksual terhadap anak.

Untuk mengatasi fenomena kekerasan seksual terhadap anak, memberi efek jera terhadap pelaku, dan mencegah terjadinya kekerasan seksual terhadap anak, Pemerintah perlu menambah pidana pokok berupa pidana mati dan pidana seumur hidup, serta pidana tambahan berupa pengumuman identitas pelaku. Selain itu, perlu menambahkan ketentuan mengenai tindakan berupa kebiri kimia, pemasangan alat pendeteksi elektronik, dan rehabilitasi.

Berdasarkan pertimbangan di atas, Pemerintah perlu segera menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal I

Angka 1

Pasal 81

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan “hubungan keluarga” termasuk hubungan sedarah dalam garis menyamping sampai derajat ketiga. Yang dimaksud dengan “aparatus yang menangani perlindungan anak” misalnya, polisi, jaksa, hakim, pembimbing kemasyarakatan, atau pekerja sosial.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Yang dimaksud dengan “penyakit menular” adalah penyakit yang ditularkan melalui antara lain hubungan seksual, darah, duh tubuh, dan luka, misalnya, HIV/Aids, Neisseria gonorrhoe, dan Sifilis.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Ayat (7)

Pemasangan alat pendeteksi elektronik dalam ketentuan ini bertujuan untuk mengetahui keberadaan mantan narapidana.

Ayat (8)

Cukup jelas.

Ayat (9)

Cukup jelas.

Angka 2

Pasal 81A

Cukup jelas.

Angka 3

Pasal 82

Cukup jelas.

Angka 4

Pasal 82A

Cukup jelas.

Pasal II

Cukup jelas.

TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA NOMOR

5882