

**ANALISIS PEMBENTUKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 9  
TAHUN 2018 TENTANG PENGENDALIAN IMPOR KOMODITAS IKAN  
DAN KOMODITAS PERGARAMAN SEBAGAI BAHAN BAKU DAN  
PENOLONG INDUSTRI DILIHAT DARI UU NOMOR 12 TENTANG  
PEMBENTUKAN PRATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

**SKRIPSI**



Oleh:

**ADE PUTRA KURNIAWAN**

**No. Mahasiswa: 14410289**

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2018**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

ANALISIS PEMBENTUKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 9  
TAHUN 2018 TENTANG TATA CARA PENGENDALIAN IMPOR  
KOMODITAS PERIKANAN DAN KOMODITAS PERGARAMAN  
SEBAGAI BAHAN BAKU DAN PENOLONG INDUSTRI DILIHAT DARI  
UU NO. 12 TAHUN 2012 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN

PERUNDANG-UNDANGAN

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan ke  
Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran  
pada Tanggal 14 Agustus 2018



Yogyakarta, 14 Agustus 2018  
Dosen Pembimbing Skripsi,

(Dr. Saifudin, S.H., M.Hum)  
NIK. 864100101



**ANALISIS PEMBENTUKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 9  
TAHUN 2018 TENTANG PENGENDALIAN IMPOR KOMODITAS IKAN  
DAN KOMODITAS PERGARAMAN SEBAGAI BAHAN BAKU DAN  
PENOLONG INDUSTRI DILIHAT DARI UU NOMOR 12 TENTANG  
PEMBENTUKAN PRATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran

Pada tanggal 14 Agustus 2018 dan dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 14 April 2018

Tim Penguji

1. Ketua : Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.
2. Anggota : Dr. Muntoha, S.H., M.Ag.
3. Anggota : Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.

Tanda Tangan

Mengetahui,

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta



Fakultas Hukum

Dekan

Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.

NIK.904100102

HALAMAN PERSEMBAHAN



*Skripsi ini ku persembahkan teruntuk  
Bapak dan Ibu tercinta,  
Kakak dan adikku tersayang,  
Keluarga besar yang selalu mendukung,  
Serta teman-teman,  
Yang selalu menemani, mendukung, menginspirasi dan membimbing untuk lebih  
baik.*

#### HALAMAN MOTTO

*Sebaik Baiknya Manusia Adalah Yang Paling Bermartabat Bagi Orang Lain"*

(HR. Ahmad, ath-Thabrani, ad-Daruqutni)

*"Dan carilah pada apa yang telah dianugerahkan Allah kepadamu (kebahagiaan) negeri akhirat, dan janganlah kamu melupakan bagianmu dari (kenikmatan)duniawi dan berbuat baiklah (kepada orang lain) sebagaimana Allah telah berbuat baik kepadamu dan janganlah kamu berbuat kerusakan di (muka) bumi. Sesungguhnya Allah tidak menyukai orang-orang yang berbuat kerusakan."*

(QS Al-Qashash/28: 77)

*"Hal jazaa-u-ihzaam ilaa-ihsaan"*

(Tidak ada balasan atas kebaikan, kecuali kebaikan pula)

(QS. Ar Rahman 55:60)

**SURAT PERNYATAAN  
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/ TUGAS AKHIR MAHASISWA  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**



Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Ade Putra Kurniawan

No. Mahasiswa : 14410289

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi dengan judul:

**ANALISIS PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 9 TAHUN 2018  
TENTANG TATA CARA PENGENDALIAN IMPOR KOMODITAS  
PERIKANAN DAN KOMODITAS PERGARAMAN SEBAGAI BAHAN  
BAKU DAN PENOLONG INDUSTRI DILIHAT DARI UU NO. 12 TAHUN  
2011**

Karya Tulis Ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Peadadaran 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 karya saya sendiri dan dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya tulis ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat 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 ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas (terutama butir no.1 dan no.2), saya sanggup menerima sanksi, baik sanksi administrative, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan saya tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya, serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan "Majelis" atau "Tim" Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas apabila tanda-tanda plagiasi disinyalir ada/terjadi pada karya tulis 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 serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 26 Juni 2018

Yang membuat pernyataan

  
(Ade Putra Kurniawan)



## CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Ade Putra Kurniawan
2. Tempat Lahir : Bengkulu, Ds. Curup
3. Tanggal Lahir : 22 Januari 1995
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : B
6. Alamat Terakhir : Keparakan kidul, Yogyakarta
7. Alamat Asal : Bengkulu Tengah, Pondok Kelapa  
PAL 8
8. *E-Mail* : [Adeputra073@gmail.com](mailto:Adeputra073@gmail.com)
9. Identitas Orang Tua/Wali
  - a. Ayah  
Nama Lengkap : Razali  
Tempat, Tanggal Lahir : Bengkulu, 08 Agustus 1957  
Pekerjaan : Pensiunan
  - b. Ibu  
Nama Lengkap : Siti Nurjanah  
Tempat, Tanggal Lahir : Lahat, 28 Juni 1968  
Pekerjaan : Guru
10. Riwayat Pendidikan
  - a. TK dharma wanita 2000-2001
  - b. SD Negeri 01 Bengkulu Tengah 2001-2007
  - c. SMP Negeri 01 Bengkulu Tengah 2007-2010
  - d. SMA Negeri 1 Bengkulu 2010-2013
11. Organisasi
  - a. Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) FH UII 2016-2017
12. Hobby : Olah Raga dan Jalan-Jalan

Yogyakarta, 26 Juni 2018,

Yang Bersangkutan,



(Ade Putra Kurniawan)  
NIM.14410289



## KATA PENGANTAR



*Assalamu'alaikumWr. Wb.*

Segala puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT atas segala limpahan nikmat, rahmat dan Karunia-Nya, serta shalawat dan salam tak lupa penulis panjatkan kepada Nabi besar Muhammad SAW dan para sahabatnya. Segala puji syukur penulis panjatkan tiada putus dan henti-hentinya atas limpahan rahmat, hidayah, dan Mukjizat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik dan lancar.

Skripsi yang penulis buat adalah salah satu syarat untuk memperoleh gelar Strata-1 (S1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dengan judul “Analisis Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2018 tentang Pengendalian impor komoditas garam sebagai bahan konsumsi dan komoditas garam industri dilihat dari UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”. Namun karena terbatasnya kemampuan dan pengetahuan, penulis menyadari bahwa dalam menyelesaikan Skripsi ini masih terdapat kekurangan dan jauh dari kesempurnaan.

Dalam menyelesaikan Skripsi ini, penulis menyadari bahwa semua tidak lepas dari bantuan, bimbingan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada :



1. Bapak Fathul Wahid, S.T., M.Sc., LL.M., Ph.D selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Dr. Abdul Jamil, SH., MH, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Dosen-dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmu dan motivasi selama penulis menuntut ilmu di bangku kuliah.
4. Dr. Saifudin, S.H., M.Hum, selaku dosen pembimbing yang telah berkenan meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan dan saran serta arahan kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
5. Kedua orangtuaku Razali dan Siti Nurjanah yang selalu memberikan perhatian dan tidak henti-hentinya memberikan dorongan semangat, serta do'a.
6. Sodara-sodaraku Adek ku Abrar Naji irhab, dan kakak Agrin Nico Reval S.H.
7. Sahabat-sahabat seperjuangan Adhet, Ali, Andika, Billy, Dandi D, Ditia, Gustirio K, Hilmi, Iqok, Irwan R, Aldi J, Rey Marpaung, Rian P, Ryo R, Syahdega, Syarafie, Thariq, Yuantoni F.
8. Pihak lain yang ikut berperan dan mendoakan dalam penyelesaian skripsiku Faisol Soleh, Lala A, Yuniar, Adi, Ibram. Terima kasih banyak, semoga Allah SWT memberikan balasan yang setimpal.

Semoga Skripsi ini dapat bermanfaat bagi semua pihak. Penulis menyadari sepenuhnya bahwa Skripsi ini masih jauh dari yang diharapkan pembaca. Maka dari itu, kritik dan saran sangat penulis harapkan demi kesempurnaan skripsi ini.

*Wassalamu'alaikumWr. Wb.*

Yogyakarta, 14 Agustus 2018

Penulis

(Ade Putra Kurniawan)

NIM 14410289

## DAFTAR ISI

Halaman Judul .....	i
Halaman Pengajuan.....	ii
Halaman Persetujuan .....	iii
Halaman Pengesahan Tugas Akhir .....	iv
Halaman Orisinalitas .....	v
Curriculum Vitae .....	vi
Halaman Motto .....	vii
Halaman Persembahan .....	viii
Kata Pengantar .....	ix
Daftar Isi .....	xii
Abstrak .....	xiii
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian .....	7
D. Tinjau Pustaka.....	8
E. Metode Penelitian .....	17
F. Orisinalitas .....	19
G. Sistematika Penulisan .....	20

<b>BAB II</b>	<b>TINJAUAN UMUM TENTANG INDONESIA NEGARA</b>	
	<b>HUKUM</b> .....	<b>22</b>
	A. Negara Hukum Materil .....	22
	B. Supremasi Hukum.....	43
	C. Jenis dan Hierarki Perundang-undangan di Indonesia.....	48
	D. Prinsip-prinsip Pemerintahan Dalam Islam.....	52
<b>BAB III</b>	<b>PEMBENTUKAN PERATURAN PEMERINTAH</b> .....	<b>65</b>
	A. Kedudukan PP dalam tata hukum Indonesia dan pembentukannya .....	65
	B. Materi muatan Peraturan Pemerintah .....	72
	C. Pembatalan dan Pencabutan Peraturan Pemerintah .....	78
<b>BAB IV</b>	<b>PEMBAHASAN</b> .....	<b>90</b>
	A. Penyajian Data.....	90
	B. Pembentukan PP telah sesuai dengan undang-undang .....	97
	C. Implikasi hukum dengan lahirnya Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 2018.....	107
<b>BAB V</b>	<b>PENUTUP</b>	
	D. Kesimpulan.....	113
	E. Saran .....	115
	<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	<b>116</b>

## ABSTRAK

Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi Materi untuk Menjalankan Undang-undang sebagaimana mestinya Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan, "Perundang-undangan Yang dimaksud dengan "menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya" adalah penetapan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan perintah Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan. Begitu juga dengan teori jenjang norma (stufentheori) bahwa norma yang lebih rendah berlaku dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian pula seterusnya hingga sampai pada norma yang tidak bisa ditelusuri lebih lanjut yang dinamakan norma dasar (grondnorm) yang kemudian teori tersebut dikembangkan oleh Hans Nawiasky yaitu norma hukum dari suatu negara berjenjang-jenjang dan bertingkat-tingkat dimana norma yang lebih tinggi berdasar pada norma yang lebih tinggi yang disebut norma dasar yang kemudian teori ini diproyeksikan di Indonesia yang menjadi beberapa bagian atau tingkatan, yang kemudian di tuangkan kedalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan kemudian (berlaku atas Lex Superior derogat legi inferior) yang di tegaskan di Pasal 7 bahwa norma yang dibuat tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Penelitian ini termasuk ke dalam penelitian hukum normatif. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdapat bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang dikumpulkan melalui studi pustaka. Analisis yang dilakukan dengan menggunakan metode kualitatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif. Hasil dari penelitian ini adalah untuk mengetahui apakah Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2018 tentang Pengendalian Impor Garam (PP 9 2018) bertentangan dengan Undang-undang No. 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan Pembudidaya Ikan dan Petambak Garam dan UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan Perundang-undangan (UU No.12 TAHUN 2011). Fokus penelitian ini, ada pada Materi muatan Peraturan Pemerintah yang berlawanan dengan UU NO. 9 Tahun 2018 yang tidak sesuai dengan asas hierarki Perundang-undangan di Indonesia yang tertera pada UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 7 dan 12).

*Kata Kunci :Materi muatan Peraturan Pemerintah, hierarki Peraturan Perundang-undangan*

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

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

Salah satu tuntutan yang berkembang dalam era reformasi sekarang ini adalah reformasi di bidang hukum, menuju terwujudnya supermasi hukum. Sistem hukum yang hendak dibangun adalah sistem hukum di bawah konstitusi yang berfungsi sebagai acuan dasar yang efektif dalam penyelenggaraan negara dan kehidupan nasional sehari-hari. Hukum juga memuat sistem politik dan juga sistem bernegara dan menjadi satu kesatuan alat pengatur sistem yang sah. Susunan lembaga negara, badan peradilan, pemberantasan korupsi, pengaturan tempat tinggal kependudukan, lingkungan hidup, dan kesemuanya diatur dalam peraturan perundang-undangan, aspirasi yang berkembang dalam era reformasi sekarang ini menuntut perubahan dalam segala hal termasuk didalamnya reformasi di bidang hukum.<sup>1</sup>

Hal yang mendukung terjadinya supermasi hukum ini adalah adanya istilah negara hukum yang diakomodir pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum” yang ditetapkan pada tanggal 9 November 2001, untuk itulah dalam pembuatan peraturan Perundang-undang hendaknya mempertimbangkan segala aspek filosofis, historis

---

<sup>1</sup> Dadang Suanda, *Peningkatan Fungsi DPRD, PT. Remaja Rosda Karya, 2016, Bandung, hlm.1-2.*

dan lain-lain. Agar terciptanya aturan yang membangun sistem yang baik dan tidak tumpang tindih di antara peraturan yang lainnya. Dari sistem hukum yang baik itulah mencerminkan negara yang baik. Karena itu, agar hukum dipatuhi oleh masyarakat, dalam suatu negara hukum, hukum haruslah benar dan harus ditegakkan dengan benar pula. Doktrin pelaksanaan hukum yang benar ini populer dengan sebutan *due process of law*. Secara historis, istilah *due process of law* mempunyai konotasi bahwa segala sesuatu harus dilakukan secara adil.<sup>2</sup>

Telah diketahui bersama dari paragraf sebelumnya bahwa Indonesia adalah negara hukum, yang menjadikan hukum berada pada posisi tertinggi untuk melindungi dan menjamin hak-hak warga negaranya. Hal tersebut bertujuan untuk mencapai cita-cita negara seperti yang tertulis pada pembukaan Undang-Undang Dasar. Adanya Undang-Undang di bawah Undang-Undang Dasar tersebut dimaksudkan untuk menjalankan sistem yang lebih efektif dalam menjalankan sistem yang ada. Dari beberapa paragraf tersebut, semua tindakan negara itu harus berdasarkan Undang-undang. Undang-undang yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang yang ada di atasnya, namun baru-baru ini muncullah sebuah problem dari sisi peraturan yang baru diterbitkan oleh pemerintah<sup>3</sup>.

Problematika yang terjadi berkaitan dengan impor garam, dan kian mengemuka setelah pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengendalian Komoditas Perikanan dan Komoditas

---

<sup>2</sup> Munir Fuady, *Teori Negara Hukum modern*, PT. Refika Aditama, Badung, 2010, hlm .46

<sup>3</sup> *Ibid.*



Sebagai Bahan Baku dan Penolong Industri (PP 9 2018). PP 9 2018 itu juga digunakan untuk melegitimasi penerbitan izin impor komoditas pergaraman sebagai bahan baku dan bahan penolong industri oleh menteri perdagangan pada bulan Januari 2018 lalu. Lihat pasal 7.

Penerbitan PP 9 2018 tidak hanya menimbulkan persoalan ekonomi, mengingat karut marut persoalan lonjakan impor garam untuk memenuhi permintaan garam dalam negeri dan sesaknafasnya produksi dalam negeri pada sisi yang lainnya. Secara hukum, penetapan peraturan pemerintah ini juga menjadi preseden yang buruk bagi penataan perundang-undangan. Sebelumnya pada 4 Januari 2018 yang lalu, kementerian perdagangan telah menerbitkan izin impor garam industri sebanyak 2,37 juta ton kepada 21 perusahaan (Dirjen Perdagangan Luar Negeri).

Kontras dengan hal tersebut, Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) mempunyai wewenang untuk merekomendasikan nilai jumlah impor sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidayaan Ikan, dan Petambak Garam (UU Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidayaan Ikan, dan Petambak Garam) tercantum di Pasal 37 ayat (3) yang berbunyi "Dalam hal komoditas perikanan dan komoditas pergaraman, menteri terkait harus mendapatkan rekomendasi dari menteri",<sup>4</sup> menteri kelautan dan perikanan menyatakan bahwa alokasi impor sebesar 2,37 juta ton itu berlebihan sebagaimana rekomendasi dari

---

<sup>4</sup> .Lihat di pasal 37 Undang-Undang No. 7 Tahun 2016 Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidayaan ikan dan Petambak garam.

Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) yaitu 2,2 juta ton.<sup>5</sup> Keputusan jumlah rekomendasi yang dikeluarkan oleh menteri perdagangan bertentangan dengan rekomendasi dari KKP, sementara itu diketahui secara umum bahwa rekomendasi dari KKP bersifat wajib.

Keputusan kementerian perdagangan tidak sepatutnya disalahkan sepenuhnya karena KKP mengeluarkan rekomendasinya setelah dilakukan penerbitan rekomendasi dari kementerian perdagangan. Tentunya aksi dari kedua kementerian tersebut tidak etis jika dilihat oleh publik.

Selain dari segi ekonominya, peraturan pemerintah tersebut memunculkan problematika dengan UU Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan Pembudidayaan Ikan dan Petambakan Garam. Pasal 37 ayat (3) disebutkan bahwa dalam hal impor komoditas perikanan dan pergaraman menteri terkait harus mendapatkan rekomendasi dari menteri. Aturan ini menetapkan KKP sebagai kementerian teknis yang berwenang memberikan rekomendasi impor garam. Sedangkan dalam PP 9 2018 Pasal 3 ayat (2) tentang mekanisme pengendalian impor komoditas perikanan dan garam, kementerian perindustrian yang berwenang dalam hal impor komoditas perikanan dan komoditas pergaraman digunakan sebagai bahan baku dan penolong industri. Penempatan rekomendasi sebagaimana dimaksud pada ayat 1 berdasarkan peraturan

---

<sup>5</sup> Terdapat dalam <https://katadata.co.id/berita/2018/03/31/polemik-pp-impor-garam-antara-kewenangan-kkp-dan-perindustrian> (Diakses terakhir tanggal 4 April 2018)

pemerintahan ini pelaksanaannya dilaksanakan oleh kemenprin (Kementerian Perindustrian).<sup>6</sup>

Kepala biro hukum dan organisasi kementerian perindustrian Eko Cahyanto menyatakan bahwa peraturan pemerintah ini ditujukan untuk mengharmonisasikan dua undang-undang yang terkait dengan kebijakan impor garam. Selama ini polemik impor garam terjadi karena bertentangan dengan undang-undang perlindungan nelayan, pembudidayaan ikan dan petambak garam dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian (UU Perindustrian). Pasal 33 ayat (1) disebutkan pada undang-undang tersebut bahwa, “Pemerintah dan pemerintah daerah menjamin ketersediaan sumber daya alam untuk industri dalam negeri” yang teknisnya diatur dalam peraturan pemerintah. Peraturan pemerintah ini menjalankan dua undang-undang dan ini bukan pertama kalinya, bahkan seringkali dalam rangka menjalankan undang-undang. Dari terbitnya peraturan pemerintah tersebut terlihat bahwa PP 9 2018 itu mengalihkan wajib rekomendasi dari KKP berpindah menjadi kementerian perindustrian sehingga rekomendasi dari KKP otomatis tidak wajib lagi terutama dalam impor garam bahan industri.

UU Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan Pembudidayaan Ikan dan Petambakan Garam yang mengatur lebih spesifik tentang tata impor garam yang menurut penulis lebih *lex specialis* yang seharusnya menjadi peraturan pemerintah rujukan impor garam, dan dirasa kurang tepat apabila mengacu kepada UU

---

<sup>6</sup> Terdapat dalam, <http://maritimnews.com/masalah-impor-garam-apmi-kritisi-keluarnya-pp-no-9-2018/>, (Diakses pada tanggal 4 april 2018)

Perindustrian. Berlakunya azas *lex specialis derogat legi generalis* yaitu aturan hukum khusus yang akan mengenyampingkan aturan yang umum. Jika ditelusuri lebih lanjut, segi hirarki peraturan perundang-undangan yang ada dirasa tidak tepat apabila peraturan yang lebih rendah bertentangan dengan yang lebih tinggi. Hal ini sesuai dengan yang dijelaskan pada hierarki Peraturan Perundang-Undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan).

Tata urutan hierarki perundang-undangan Indonesia Bab III dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan jenis, hierarki dan muatan peraturan perundang pasal 7 ayat 1:<sup>7</sup>

1. Undang-undang dasar negara republik indonesia tahun 1945
2. Ketetapan majelis permusyawaratan rakyat;
3. Undang-undang/pengganti peraturan perundang-undangan;
4. Peraturan pemerintah
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan daerah provinsi dan;
7. Peraturan daerah kabupaten.

Dilihat dari peraturan di atas posisi PP 9 2018 berada pada posisi ke-4 sedangkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2016 berada di urutan ke-3 dari hirarki di atas telah terlihat bahwa Peraturan Pemerintah tersebut berada di bawah Undang-undang. Oleh karena itu, penulis tertarik ingin mengangkat judul **ANALISIS Pembentukan PP Nomor 9 TAHUN 2018 Tentang Pengendalian Impor Komoditas Garam Sebagai Bahan Baku dan Bahan Penolong Industri**

---

<sup>7</sup> Lihat Undang-undang No 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan-undangan

**dilihat dari UU No. 7 Tahun 2018 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.**

### **B. Rumusan masalah**

1. Apakah pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2018 telah sesuai dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan?
2. Apa implikasi hukum dengan lahirnya PP Nomor 9 Tahun 2018 terhadap UU No. 7 Tahun 2016?

### **C. Tujuan Penelitian dan kegunaan**

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui apakah tepat PP 9 Tahun 2018 terhadap Undang-undang Nomor 7 tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidayaan ikan dan Petambak Garam dan urgensi dari peraturan pemerintah tersebut. .
2. Untuk mengetahui apakah PP Nomor 9 Tahun 2018 bertentangan atau tidak dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan Nelayan.
3. Untuk mengetahui implikasi hukum PP No. 9 2018 tersebut terhadap UU No. 7 Tahun 2018 tentang Perlindungan Nelayan terhadap UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.



## **D. Tinjauan Pustaka**

### **1. Negara Hukum Materil**

Manusia dalam pergaulan hidupnya cenderung untuk hidup bersama dengan manusia lainnya, Aristoteles menyebutnya sebagai “*zoon politicon*” dan setiap manusia menemukan dirinya sendiri dalam suatu masyarakat, dapat membentuk negara atau tidak. Berdasarkan kenyataan bahwa tiap-tiap masyarakat yang tidak merupakan negara selalu merupakan bagian dari negara.

Istilah negara pada saat itu masih bersifat polis-polis atau *the greek state*, yaitu pada masa pertamanya merupakan suatu tempat di suatu bukit, lama kelamaan banyak orang yang tinggal di tempat itu mendirikan tempat tinggal bersama dan di tempat itu dikelilingi dengan tembok agar tidak diserang musuh dari luar. Dalam pandangan Socrates (470-399 SM) negara bukanlah suatu organisasi yang dibuat untuk manusia demi kepentingan pribadinya, melainkan negara itu sebagai suatu tata susunan yang objektif, termuat keadilan bagi umum, dan tidak hanya melayani kebutuhan dari penguasa negara yang berganti-ganti orangnya.

Hans Kelsen dalam pandangannya mengemukakan bahwa negara merupakan kesatuan tata hukum atau *norm ordening (behoren ordening)* yaitu tata yang memberikan pedoman tingkah laku manusia dan apa yang seharusnya dijalankan sehingga negara itu identik dengan hukum.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan*, CV. Utomo, Bandung, 2015, hlm. 20-21



Berkenaan dengan konsep negara hukum dalam kepustakaan Indonesia, diterjemahkan *rechtstaat* atau *rule of law* sama dengan negara hukum, Muh. Yamin menyatakan Indonesia adalah negara hukum. Konsep negara hukum dikemukakan oleh Fredric Julius Sthal mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

1. Adanya perlindungan hak-hak asasi manusia;
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia;
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan;
4. Peradilan administrasi negara dalam perselisihan<sup>9</sup>.

Sedangkan Sri Soemantri menguraikan bahwa unsur-unsur dari negara hukum terdiri dari:

1. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajiban harus berdasar hukum atau undang-undang;
2. Adanya hak-hak jaminan terhadap hak asasi manusia;
3. Adanya pembagian kekuasaan;
4. Adanya pengawasan bagi badan peradilan.<sup>10</sup>

Keempat hal tersebut saling berkaitan serta berhubungan erat dengan fungsi negara hukum dalam arti materil yaitu menyelenggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial berdasarkan Pancasila. Hal ini berarti bahwa ajaran negara hukum mengandung esensi yang menyatakan hukum adalah “suprem” dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara atau pemerintahan untuk tunduk kepada hukum. Hal ini disebabkan karena ajaran negara berdasarkan hukum yang memuat unsur pengawasan terhadap kekuasaan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan. Dalam konteks Indonesia pada saat ini, ajaran negara berdasarkan hukum ada pada undang-undang dasar.

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm.23

<sup>10</sup> *Ibid.*

Istilah negara hukum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia telah ditegaskan dalam pasal 1 ayat (3) UUD 45 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Secara konseptual terdapat lima konsep negara hukum: *rechtsstaat*, *rule of law*, *socialis legality*, nomokrasi islam, dan negara hukum Indonesia. Kelima istilah negara hukum tersebut memiliki karakteristik tersendiri.

Dalam kepustakaan Indonesia, terjemahan negara hukum dari istilah bahasa Belanda “*rechstaat*” meskipun di negara-negara eropa kontinental menggunakan istilah yang berbeda-beda berkenaan dengan negara hukum. Sebagai contoh, Negara Perancis menggunakan istilah *etat de droit*. Sedangkan Negara Jerman dan Belanda menggunakan istilah yang sama yaitu *rechstaat*. Muhammad Tahir Azhari menyatakan bahwa pemikiran tentang negara hukum sesungguhnya diawali oleh pikiran Plato dalam bukunya tentang “*Nomoi*”. Plato mulai memberikan arti yang lebih tinggi pada hukum. Menurutnya pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum cita Plato dan kemudian dilanjutkan oleh Aristoteles (murid Plato). Menurut Aristoteles, negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.<sup>11</sup>

Kemudian baru berkembang *rechstaat*, *rule of law*, dalam sistem hukum eropa kontinental. Secara historis munculnya istilah *rechtstaat* dan *rule of law* dilahirkan dalam latar belakang yang berbeda, istilah *rechstaat* lahir sebagai menentang absolutisme, karena itu sifatnya revolusioner dan bertumpu pada

---

<sup>11</sup> Ni matul Huda, *Negara hukum, demokrasi dan Judicial review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 1

sistem hukum eropa kontinental yang disebut *civil law* jelas berbeda dengan paham *rule of law*, yang perkembangannya terpengaruh karena evolusioner, dan bertumpu pada paham *common law*. Namun demikian pada perkembangannya perdebatan itu tidak diperlukan lagi karena menuju pada sasaran yang sama, yaitu bertujuan untuk mewujudkan perlindungan hak-hak asasi manusia.

Selain paham *rechstaat dan rule of law*, juga dikenal dengan konsep *socialist legality*, yang bersumber pada paham komunis, dengan menempatkan hukum sebagai alat mewujudkan sosialisme dengan mengabaikan hak-hak individu. Hak-hak individu menyatu dalam tujuan sosialisme yang mengutamakan kolektivisme di atas individu. Lewat konsep negara hukum tersebut, tiap-tiap individu tidak bisa mengacuhkan peraturan-peraturan yang ada, demi tercapainya suatu negara yang tertib dengan hukum.

Menurut Wirjono Prodjodikoro, negara hukum adalah suatu wilayah yang di dalam wilayahnya terdapat semua alat-alat perlengkapan dari negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakannya baik terhadap warga negara dalam saling berhubungan, masing-masing tidak boleh dengan tindakan sewenang-wenang, melainkan harus tetap memperhatikan hukum yang berlaku.<sup>12</sup>

#### a. Negara Hukum Indonesia

Penerapan gagasan negara hukum di Indonesia mengalami pasang surut yang sejalan dengan perkembangan kehidupan konstitusional dan politik. Selama

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 10

lebih dari setengah abad, perundangan-undangan di Indonesia telah tiga kali hidup dalam konstitusi yang berbeda dalam sistem politik yang berbeda pula.

Dalam suatu negara hukum, yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara adalah hukum sesuai dengan prinsip *the rule of law*, and *not of man* yang sejalan dengan *nomocratie*, yaitu kekuasaan yang dijalankan dengan hukum, *nomos*.<sup>13</sup>

Negara adalah hasil kontrak sosial yang bersifat pasif. Sementara itu, yang berkuasa adalah hasil dari kontrak sosial aktif sehingga mereka yang hidup di bawah institusi politik itu disebut sebagai rakyat.

Melihat sistem hukum di Indonesia saat ini, akan ditemukan 4 komponen (4 sub sistem hukum) penting yang keberadaannya saling melengkapi keberadannya yang saling melengkapi yaitu, hukum nasional, hukum barat, hukum islam, hukum adat.<sup>14</sup>

1. Hukum nasional adalah hukum yang dibuat secara formal oleh pemerintah/lembaga pembentuk UU sejak pasca kemerdekaan. Hukum ini bentuknya tertulis dan mempunyai tingkatan sebagai hierarki perundang-undangan.
2. Meskipun secara *de-facto* dan *de yure* Indonesia telah merdeka, tetapi hukum yang diberlakukan masih berbau barat. Adanya hukum Kolonial Belanda yang hingga sekarang masih berlaku.
3. Mayoritas masyarakat Indonesia beragama islam sehingga hukum mempunyai pengaruh yang besar. Contohnya adanya UU Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama yang isi muatannya banyak dipengaruhi hukum islam.
4. Hukum adat kebiasaan yang hidup di dalam masyarakat juga mempunyai pengaruh besar dalam tatanan hukum nasional.

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm. 62

<sup>14</sup> Wasis, *Pengantar Ilmu Hukum*, UMM Pres, Malang, 2002. hlm. 34

Keempat sub sistem hukum di atas telah banyak mewarnai sistem hukum nasional sejak Indonesia merdeka, namun banyak kalangan berpendapat bahwa hingga saat ini bangsa kita belum menemukan format yang jelas tentang pengembangan sistem hukumnya.

## **2. Pembentukan Perundang-Undangan**

Berkaitan dengan pembentukan hukum, keberadaan masyarakat di dalamnya sangat memengaruhi hal tersebut. Hukum akan selalu berada di tengah masyarakat, maka yang harus dipahami adalah kebudayaan dari masyarakat tersebut. Marcus Tullius Cicero mengatakan “*Ubi Sositas, ibi ius*” artinya, “dimana ada masyarakat, di situ ada hukum”.

Kenyataannya keterkaitan hukum dengan peradaban masyarakat ini sangat kental dan bila mengingat Indonesia terbagi atas berbagai budaya maka pengaturan hukum dalam sebuah sistem, mutlak diperlukan. Berdasarkan karsa dan karya masyarakat yang dikristalisasikan dalam tujuan negara, dasar negara dan cita-cita hukum, maka harus ada wadah yang bisa mengatur berbagai konstruksi kemasyarakatan dan hukum, maka yang diperlukan dalam hal ini adalah sistem hukum.

Oleh karena itu, hukum secara garis besar dapat digolongkan menjadi bentuk hukum tertulis (hukum formil) dan hukum tidak tertulis (hukum materil) hukum tertulis kini menjadi padanan dari perundang-undangan. Hukum tertulis kini menjadi salah satu ciri dari konsep hukum yang modern yang harus mengatur

serta melayani kehidupan yang modern. Dengan perkembangan budaya serta tradisi, kebiasaan, kepercayaan atau budaya tidak dapat diandalkan lagi.<sup>15</sup>

Adapun faktor-faktor pembentukan peraturan perundang-undangan hukum tertulis:

1. Tidak menimbulkan kerancuan atau multi tafsir
2. Teknik perumusan yang konsisten
3. Perlu mengatur materi baru sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
4. Mengatur materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematikanya.

Selain dari faktor-faktor di atas hal yang perlu diperhatikan juga adalah asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

### **3. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2012**

#### **a. Penjelasan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011**

Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pilar pelaksanaan dari pemerintah Pasal 22 A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.” Namun peraturan undang-undang ini tidak hanya mencakup ruang lingkup materi muatan undang-undang diperluas tidak saja peraturan perundang-undangan tetapi juga peraturan undang-undang lainnya, selain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan ketetapan MPR. Peraturan Perundang-Undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan didasarkan pada pemikiran Indonesia negara hukum. Segala

---

<sup>15</sup> La Ode., *Op.Cit.*, hlm 5-6

aspek kehidupan dalam kemasyarakatan kebangsaan dan kenegaraan harus berdasarkan sistem hukum nasional.

#### b. Jenis Hierarki Peraturan Perundang-Undangan dan Materi Muatan

Materi muatan Undang-Undang yang ada di Peraturan Perundang-Undangan Nomor 12 Tahun 2011, materi muatan UUD NRI 45 , materi muatan UU/Perpu, materi muatan peraturan pemerintah, materi muatan Peraturan Presiden, materi muatan perda.

#### c. Istilah Perundang-undangan

Ilmu pengetahuan perundang-undangan, yang merupakan terjemahan dari *gesetzgebungswissenschaft*, adalah suatu cabang ilmu baru yang mula-mula berkembang di eropa barat, terutama di negara-negara yang berbahasa Jerman. Tokoh-tokoh utama yang mencetuskan ilmu ini antaranya adalah Peter Noll(1973), Jurgen rodig, Burkhardt Krems (1979).

Di negara *anglo saxson* peraturan perundang-undangan tidak banyak berkembang yang lebih berkembang ialah sebagian dari ilmu ini saja yaitu teknik perundang-undangan (*legislatif drafting*) istilah *legislatif drafting* biasa juga disebut *legal drafting* juga mula digunakan di negara kita yang biasanya di kaitkan dengan keterampilan perundang-undangan.<sup>16</sup>

Menurut Attamimi, istilah peraturan perundang-undangan berasal dari istilah "*wettelijke regels*" atau *wettelijke regeling*". Walaupun demikian istilah

---

<sup>16</sup> Ni'matul huda, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Nusa Media, 2011, Hlm.1



tersebut tidak mutlak digunakan dengan konsisten karena dalam konteks tertentu lebih tepat digunakan istilah peraturan perundang-undangan. Istilah peraturan perundang-undangan lebih relevan dalam pembicaraan mengenai jenis atau pembentukan peraturan hukum.<sup>17</sup>

#### d. Hierarki Perundang-undangan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ada banyak sekali aspek yang harus diperhatikan yaitu hirarki perundang undangan agar undang-undang yang lebih rendah tidak bertentangan terhadap undang-undang yang lebih tinggi.

### **E. METODE PENELITIAN**

#### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini adalah penilaian normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka (*library research*) dan menjadikan perundang-undangan sebagai bahan utama penelitian.

#### **2. Sumber data penelitian**

A. Bahan hukum primer yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini. Dalam penelitian ini terdiri dari :

1. Undang-undang Dasar negara republik Indonesia
2. Undang-undang Nomor 7 Tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan Pembudidayaan Ikan dan Petambak Garam.

---

<sup>17</sup> *Ibid* , hlm. 3

3. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2018 tentang Tata cara Pengendalian Impor komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman sebagai Bahan Baku dan Bahan Penolong Industri.
- B. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang bersifat menjelaskan terhadap hukum primer, dan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, yang terdiri dari buku-buku literatur, jurnal, karya ilmiah yang berhubungan dengan penelitian ini.
- C. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari:
  1. Kamus Besar Bahasa Indonesia
  2. Kamus Istilah Hukum

### **3. Teknik pengumpulan data**

Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan studi pustaka, yakni dengan mengkaji dan mempelajari buku-buku, jurnal, makalah dan peraturan perundang-undangan. Hal ini dilakukan dengan maksud untuk mempertajam analisis.

### **4. Metode Pendekatan**

Pendekatan yang digunakan sebagai sudut pandang untuk memahami permasalahan dalam penelitian ini. Meliputi: pertama, pendekatan perundang-undangan. Karena nantinya peneliti akan meneliti bahan hukum primer yaitu peraturan yang mengatur tentang pengendalian impor komoditas perikanan dan kooditas pergaraman sebaai penolong bahan

baku dan bahan penolong industri (PP NO 9 2018) dan peraturan tentang perlindungan nelayan dan petambak garam (UU NO 7 2016)

## **5. Analisis Bahan Hukum**

Analisis bahan hukum dilakukan dengan mengkonstruksikan data secara kualitatif yang kemudian penyajian hasil penelitian secara deskriptif untuk menjelaskan jawaban dan permasalahan dalam penelitian secara kualitatif

## **6. Telaah Pustaka**

Karena peraturan pemerintah ini baru, sejauh ini penulis tidak menemukan tulisan yang sama tentang Peraturan Pemerintah No 9. Tahun 2018 tentang implikasi hukum yang terdapat pada peraturan pemerintah tersebut dan apa-apa saja yang menjadi urgensi dari PP No. 9 Tahun 2018.

## **F. ORISINALITAS PENELITIAN**

Tulisan ini membahas tentang pembentukan Peraturan Pemerintah nomor 9 Tahun 2018 tentang pengendalian impor komoditas garam sebagai bahan baku dan penolong industri yang sebelumnya belum ada yang membahas tentang substansi dari peraturan pemerintah No. 9 Tahun 2018 ini, sehingga penulis ingin membahas tentang peraturan ini yang dikira bertentangan dengan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang perlindungan nelayan dan petambak garam sehingga penulis mengangkat judul tentang analisis Pembentukan Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 2018.

## **G. Sistematika penulisan**

Sistematika penulisan akan dijabarkan dalam 5 BAB secara garis besar dibagi menjadi :

### **Bab I : pendahuluan**

Bab ini berisi latarbelakang yang menggambarkan sebuah masalah yang dijelaskan secara sistematis, dan berisi rumusan masalah yang berisikan pertanyaan-pertanyaan yang terkait dengan latar belakang masalah, di bab ini penulis menjelaskan landasan-landasan teori secara umum dan sejarah terlahirnya peraturan pemerintah.

### **Bab II tinjauan pustaka**

Bab ini akan menjelaskan tentang konsep negara hukum materil dan ada beberapa konsep negara hukum *rechtsstaat* dan *rule of law* dan Negara Hukum Indonesia yang akan dijelaskan dan mengaitkannya dengan lahirnya PP No. 9 Tahun 2018 dan dikaitkan dengan tujuan negara hukum. Dan hubungannya dengan peraturan perundang-undangan di Indonesia

### **Bab III Tinjauan Pustaka**

Bab ini akan menjelaskan tentang materi-materi muatan peraturan pemerintah yang ideal sesuai dengan aturan yang ada dan pembentukan peraturan pemerintah yang ideal, serta tata cara pembatalan peraturan yang ada.

#### **Bab IV Pembahasan dan Penyajian Data**

Bab ini akan memasukan data-data yang ada kemudian dianalisis menurut teori-teori yang telah dipaparkan pada bab-bab sebelumnya, penulisakan mendeskripsikan data yang telah penulis peroleh kemudian dianalisis menurut teori-teori yang ada.

#### **Bab V Penutup**

Bab ini akan berisikan saran-saran dari penulis. Adapun isi dari kesimpulan adalah tentang jawaban dari masalah. Bagian kedua adalah saran. Saran adalah rekomendasi dari penulis di skripsi ini.

## BAB II

### INDONESIA NEGARA HUKUM

#### A. 1. Negara Hukum Materil

Negara hukum materil sebenarnya merupakan perkembangan lebih lanjut dari pada negara hukum formal. Jadi apabila pada negara hukum formal tindakan dari penguasa harus berdasarkan undang-undang atau harus berdasarkan undang-undang atau harus berlaku asas legalitas, maka dalam negara hukum materil tindakan dari penguasa dalam hal mendesak demi kepentingan warganegaranya dibenarkan bertindak menyimpang dari undang-undang atau berlaku asas oportunitas.<sup>18</sup> Tipe negara hukum ini sering disebut juga tipe negara hukum dalam arti luas atau disebut juga negara hukum modern.

Perkembangan masyarakat serta kebutuhan masyarakat tidak cukup kalau hanya diatur secara formal dengan asas legalitas akibatnya negara hukum formal mendapat kritik yang cukup keras di negeri Belanda, sehingga Scheltema beranggapan bahwa terdapat banyak tindakan kebijaksanaan dalam perbuatan pemerintah dalam berbagai ketentuan. Hal ini dimungkinkan dengan adanya delegasi pembentukan perundang-undangan kepada pemerintah dalam pembentukan perundang-undangan kepada pemerintah dalam membuat peraturan pelaksana, adanya *freies ermesen* memungkinkan pemerintah menjamin ketertiban yang lebih adil dalam usaha dalam memenuhi kebutuhan masyarakat.<sup>19</sup> Tujuan

---

<sup>18</sup> Padmo wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Indhill Co., Jakarta, 1989, hlm.

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

pelimpahan wewenang oleh pembentuk undang-undang ini adalah karena tugas penyelenggaraan negara tidak hanya menjaga ketertiban yang ada, tetapi juga menerbitkan ketertiban yang adil. Untuk itu diperlukan ruang lingkup kebebasan bertindak oleh pemerintah yang lebih luas, yakni melalui peningkatan pemberian *freies ermessen* kepada pemerintah untuk menjalankan negara kesejahteraan.

Pada konsep negara kemakmuran atau *wohlfaarstaats* negara mengabdikan sepenuhnya kepada masyarakat. Dalam negara kemakmuran, negara adalah alat satu-satunya untuk menyelenggarakan kemakmuran rakyat. Disini negara aktif dalam menyelenggarakan kemakmuran warganya untuk kepentingan seluruh warga negaranya. Jadi pada tipe negara kemakmuran ini tugas dari pada negara adalah semata-mata menyelenggarakan kemakmuran rakyat yang semaksimal mungkin<sup>20</sup>.

Karena demikian luasnya fungsi pemerintahan dalam negara hukum modern ini, maka semakin luas pula fungsi hukum administrasi negara di dalamnya. Dengan demikian maka dengan tipe negara hukum kesejahteraan sekarang ini peranan hukum administrasi negara sangat dominan.

Perkembangan dalam praktek negara hukum di negara-negara barat telah mengubah pengertian asas legalitas yang semula diartikan sebagai pemerintah berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van het bestuur*) menjadi pemerintah berdasarkan hukum (*rechtmatigheid van het bestuur*). Perubahan pengertian *wetmatig* ke *rechtmatig* menunjukkan adanya pergeseran nilai dalam masyarakat

---

<sup>20</sup> Padmo Wahjono, *Ilmu Negara Suatu Sistematis dan Penjelasan 14 Teori ilmu negara dari Jellinek*, Melati Study Group, Jakarta 1997, hlm. 22

rakyat tidak lagi terlalu konfrontatif terhadap kekuasaan penguasa, melainkan sudah berubah dengan menganggap pemerintah sebagai partner untuk mencapaitujuannya, yaitu kemakmuran. Selanjutnya karena dalam *rechtmatigheid* masih dalam 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*.<sup>21</sup>

Dalam kepustakaan Indonesia istilah negara hukum langsung dari *rechstaat*. Istilah ini mulai populer di negara Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran tentang itu sudah lama adanya. Istilah *rule of law* mulai populer saat Albert Venn Dicey mengeluarkan sebuah buku.

Pemikiran tentang konsep negara hukum telah lama dikembangkan oleh ahli filsafat dari zaman Yunani kuno, seperti : Plato (429-374 SM) dan Aristoteles (384-322 SM). Pendapat Aristoteles memberikan pemahaman bahwa negara harus berdiri di atas hukum yang akan dapat menjamin keadilan bagi warga negara. Dengan menempatkan hukum sebagai yang tertinggi (*supreme*) dalam negara berarti, bahwa penyelenggaraan kekuasaan dalam negara khususnya dalam kekuasaan pemerintahan haruslah didasarkan pada hukum. Dalam konsepsi negara hukum atau supremasi hukum dengan tujuan utamanya ialah mewujudkan adanya ketertiban hukum dalam penyelenggara pemerintah.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Aminuddin Iilmar, *hukum Tata Pemerintahan*, Kharisma Putra Utama, Jakarta, 2014.hlm.48



Pemerintahan yang berdasar atas hukum akan melahirkan adanya jaminan perlindungan terhadap perlindungan terhadap hak-hak dasar masyarakat sehingga sisi kepentingan antara pemerintah yang menjalankan kekuasaan negara dan rakyat sebagai subjek pemilik negara dapat selalu berkesesuaian atau sejalan.<sup>23</sup>

Dalam kepustakaan hukum tata negara disebutkan, bahwa ada dua konsep negara hukum yang selalu menjadi rujukan sebelum adanya negara hukum Indonesia, yakni konsep negara hukum dalam arti “*rechtstaat*” dan konsep negara hukum dalam artian *rule of law*.

Konsep *rechtsstaat* lahir dari sebuah upaya perjuangan menentang absolutisme kekuasaan raja sebagaimana pernah dipraktikkan di Prancis sehingga konsep ini bersifat sangat revolusioner adanya. Yang melahirkan adanya tiga tuntutan dasar, yakni : kesamaan, kemanusiaan, dan kebebasan memberikan penegasan bahwa kesewenang-wenangan yang diperlakukan oleh raja dalam menyelenggarakan pemerintahan tidak dapat ditoleransi lagi oleh rakyat dikarenakan telah menimbulkan kesengsaraan dan penderitaan. Oleh karena itu rakyat menginginkan agar kekuasaan yang ada di tangan raja dapat di kontrol bahkan kalau perlu dapat diawasi sehingga dalam melaksanakan kekuasaan itu pemerintah tidak lagi sewenang-wenang adanya.<sup>24</sup>

Wignjosobroto menegaskan bahwa sesungguhnya, konsep *rechtsstaat* atau negara hukum ini adalah konsep yang berasal dari luar wilayah pribumi. Inilah konsep yang termutakhirkan lewat revolusi kerakyatan yang terjadi di kawasan

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm.49

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm.52

eropa barat, khususnya Amerika dan Prancis. Konsep ini merupakan paradigma baru bahwa negara dan alat kekuasaannya yang disebut pemerintah tak dibenarkan atas dasar kekuasaannya belaka, alih-alih harus ditumpukan pada dasar kebenaran hukum yang telah di positifkan, ialah undang-undang, yang telah disepakati dan dibentuk bersama dalam wujud undang-undang (*ius constitutum*).<sup>25</sup>

Dan seiring berjalannya pemahaman tentang *rechtsstaat* muncul pandangan atau konsep yang pada dasarnya memunculkan bagaimana kekuasaan itu dapat di kontrol atau diawasi dan kalau bisa dibatasi, dengan diajukan konsep agar dilakukan pembagian kekuasaan (*Distribution of power*) atau pemisahan kekuasaan (*Separation of power*). Dengan memisahkan kekuasaan dan membaginya dalam tiga cabang kekuasaan (*Trias politica*) dengan alasan kekuasaan yang dipegang raja tidak lagi dijalankan secara sewenang-wenang.

Jhon Locke beranggapan bahwa keadaan alamiah atau hak-hak asasi manusia secara alamiah memang sudah ada mendahului berdirinya suatu negara. Oleh karena itu, seharusnya negara terwujud atau tercipta dari suatu perjanjian bermasyarakat di antara rakyat, yakni negara semata-mata dibentuk semata-mata dengan tujuan untuk melindungi keberadaan dari hak hidup, hak memiliki, dan kebebasan individu yang ada pada rakyat.<sup>26</sup>

Melalui perjanjian masyarakat, maka negara diberikan kekuasaan untuk mengatur dan menata serta melindungi hak alamiah masyarakat. Pengaturan dan perlindungan hak alamiah ini perlu diatur oleh undang-undangan, sehingga kedudukan dari peraturan perundang-undangan tidak hanya menempati kekuasaan tertinggi dalam negara, akan tetapi menjadi suatu tugas utama negara. Oleh karena itu kekuasaan membuat peraturan perundang-undangan harus terpisah dari pelaksanaan undang-undang dan kekuasaan peradilan.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Fajlurrahman Juri, *Teori Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2016. Hlm. 44-45.

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 53

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm. 54

Meskipun kekuasaan telah dibagi menjadi tiga cabang kekuasaan sebagaimana dikemukakan oleh Jhon Locke, Rousseau maupun oleh Montesquieu, namun dalam realitas dalam pelaksanaan kekuasaan tetap menimbulkan adanya kesewenang-wenangan kepada rakyat sehingga konsep pembagian kekuasaan diganti dengan konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Dengan menyelenggarakan pembagian kekuasaan diharapkan tidak ada lagi kesewenang-wenangan.

Semua cabang kekuasaan mempunyai kedudukan yang sama dalam menjalankan fungsi penyelenggaraan pemerintahan. Konsep pemisahan kekuasaan tersebut tidak menimbulkan kepuasan sehingga ditambahkan sebuah prosedur agar ketiga cabang kekuasaan itu saling mengawasi dan mengimbangi (*check and balance system*).<sup>28</sup> Agar tidak lagi sewenang-wenang. Dengan konsep seperti ini, maka konsep *rechsstaat* menekankan kepada adanya pembatasan kekuasaan atau pembagian kekuasaan itu dibatasi sehingga tidak menjadi sewenang-wenang dan Indonesia pun juga telah mengikuti *check and balance*.

Negara hukum merupakan cita-cita pada pendiri negara Indonesia yang kemudian diwujudkan dalam konstitusi Indonesia dengan menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Negara Hukum (Bahasa Belanda: *rechstaat*) biasa dilawankan dengan negara kekuasaan (Bahasa Belanda: *machstaat*). Konsep negara hukum dapat diartikan bahwa negara yang mempunyai tujuan penyelenggaraan ketertiban hukum. Keberadaan negara hukum agar masyarakat tertib dan berjalan dengan sesuai dengan hukum yang berlaku.

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm. 55

Soepomo memberikan penafsiran negara hukum sebagai negara yang akan tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara atau jaminan tertib hukum dalam masyarakat, di mana hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik.<sup>29</sup>

**A.2.** Adapun definisi negara hukum menurut beberapa ahli ketatanegaraan lainnya adalah sebagai berikut:

a. Aristoteles

Negara hukum merupakan negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya.

b. Hugo Krabe

Bahwa negara hukum (*rechstaat*) merupakan setiap tindakan negara yang harus didasarkan pada hukum atau harus dapat dipertanggungjawabkan pada hukum.

c. Wijono Prodjodikoro

Semua alat perlengkapan negara harus memperhatikan dan tunduk terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku terutama bertindak dalam terhadap warga negaranya (tidak boleh sewenang-wenang).

d. R. Djokosutomo

Negara hukum menurut UUD NRI 1945 adalah negara yang berdasarkan kedaulatan hukum. Hukumlah yang berdaulat. Negara

---

<sup>29</sup> Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2017, hlm. 61

adalah merupakan subjek hukum, dalam arti *rechstaat*. Karena negara itu dipandang sebagai subjek hukum, maka jika ia bersalah maka negara dapat dituntut di depan pengadilan karena perbuatan melanggar hukum.

e. Ismail Suny

Bahwa negara hukum Indonesia memuat unsur-unsur

1. Menjunjung tinggi hukum.
2. Adanya pembagian kekuasaan .
3. Adanya perlindungan hak-hak asasi manusia serta remedi-remedi prosedural untuk mempertahankannya.
4. Dimungkinkan adanya peradilan administrasi.

Berdasarkan pengertian negara hukum di atas dapat dikatakan bahwa negara hukum merupakan negara yang dalam tindakannya berdasarkan hukum guna menjamin ketertiban di masyarakat, menjunjung kedaulatan hukum. Maka dalam penegakan hukum diperlukan unsur-unsur yang ada pada suatu negara.<sup>30</sup>

Berdasarkan hal ini terdapat ciri-ciri negara hukum

- a. Menegakan kedaulatan hukum.
- b. Adanya perlindungan hak asasi manusia.
- c. Kekuasaan negara dibatasi oleh konstitusi dan/atau hukum.
- d. Adanya kekuasaan kehakiman guna penegakan keadilan.
- e. Kekuasaan tidak pada satu orang atau lembaga negara tertentu.
- f. Adanya pelaksanaan demokrasi konstitusional.

Beberapa alasan suatu negara dalam menganut dan mengimplementasikan tugas-tugasnya berdasarkan hukum di antaranya adalah demi terciptanya kepastian hukum, adanya tuntutan perlakuan yang sama di depan hukum, dan legitimasi demokrasi. Konsep negara hukum merupakan prinsip yang digunakan

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, hlm. 62

suatu negara dalam penyelenggaraan ketatanegaraan.<sup>31</sup> Negara hukum sebagaimana yang ada di UUD NRI Tahun 1945 tidak sama persis dengan konsep *rule of law* dan *rechstaat*. *Rule of law* merupakan negara hukum tertulis sebagai patokannya. A.V Dicey menguraikan terdapat tiga ciri *rule of law* yaitu:<sup>32</sup>

- a. *Supremacy of law.*
- b. *Equalit before the law.*
- c. *Du proces of law.*

Sementara dalam *rechstaat* yang dikembangkan Julius Sthal terdapat empat elemen atau ciri-ciri yang sangat penting, yaitu:

- a. Adanya perlindungan hak asasi manusia;
- b. Pembagian kekuasaan;
- c. Pemerintahan berdasarkan undang-undang;
- d. Peradilan tata usaha negara.

Prinsip-prinsip dalam *rule of law* dan *rechstaat* tersebut kemudian dikembangkan oleh *The International Commission of Jurist* dengan menambahkan sistem peradilan yang bebas dan tidak memihak. Penambahan adanya peradilan yang bebas ini sangat diperlukan pada perkembangan negara modern yang mengembangkan demokrasi modern. Secara keseluruhan prinsip negara hukum menurut *The International Commission of Jurist* adalah:<sup>33</sup>

- a. Negara harus tunduk pada hukum
- b. Pemerintah menghormati hak-hak individu
- c. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

---

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid*

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm. 63

Prinsip-prinsip negara hukum juga dikembangkan oleh beberapa ahli yang menurut Arief Sidharta, Scheltema merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas negara hukum meliputi lima hal yaitu:<sup>34</sup>

- a. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia.
- b. Berlakunya asas kepastian hukum. Negara hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan predikibilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat '*predictable*'
- c. Berlakunya persamaan (*similia similibus atau equality before the law*). Dalam negara hukum, pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok tertentu, atau mendiskriminasikan orang atau kelompok tertentu. Dalam prinsip ini, terkandung (a) adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan, dan (b) tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga negara.
- d. Asas demokrasi dimana setiap orang berhak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk memengaruhi tindakan pemerintah. Perwujudan dalam asas demokrasi.
- e. Pemerintah dan pejabat harus mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara.

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm. 61

Perbedaan yang mendasar antara konsep *rechstaat* dan *rule of law* ialah pada konsep yang pertama peradilan administrasi negara merupakan suatu sarana yang sangat penting dan sekaligus pula ciri yang menonjol pada *rechstaat* itu sendiri. Sebaliknya, pada *rule of law*, peradilan administrasi tidak diterapkan, karena kepercayaan masyarakat yang begitu besar kepada peradilan umum. Ciri-ciri yang menonjol pada *rule of law* ditegakkannya hukum yang adil dan tepat (*just law*), karena semua orang mempunyai kedudukan yang sama di mata hukum, maka *ordinary court* dianggap cukup untuk mengadili semua perkara termasuk perbuatan pemerintah yang melanggar hukum.<sup>35</sup>

Secara umum, dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum, dapat dilihat bekerjanya tiga prinsip dasar, yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), (*due process of law*). Juga ditemukan bahwa pada setiap negara hukum akan terlihat adanya ciri-ciri.<sup>36</sup>

- 1) Adanya jaminan perlindungan HAM
- 2) Kekuasaan kehakiman yang merdeka;
- 3) Legalitas dalam artian hukum, yaitu baik pemerintah/negara maupun warga negara dalam bertindak harus berdasarkan atas melalui hukum.

Adapun konsep negara hukum Indonesia memiliki ciri tersendiri. Ciri tersebut sejalan dengan tujuan berdirinya negara Indonesia yang mencakup:

1. Perlindungan terhadap segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
2. Pemajuan kesejahteraan umum;
3. Pencerdasan kehidupan bangsa; dan
4. Keikutsertaan dalam memelihara ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

---

<sup>35</sup> Fajlurrahman Jurdi., *Op.cit.* hlm. 24.

<sup>36</sup> Zulkarnain Ridlwan, Negara Hukum Indonesia Kebalikan Nachterstaat, *Jurnal Hukum Volume 5 No. 2*, 2012, hlm. 148



Apabila kita menelusuri pembicaraan dalam sidang-sidang badan penyelidikan usaha persiapan kemerdekaan, maka akan ditemukan pendapat yang menginginkan agar Indonesia merdeka yang akan dibentuk merupakan negara kesejahteraan, negara yang berkedaulatan rakyat, negara yang menjamin kebebasan rakyat hal tersebut dikemukakan oleh M. Yamin, Soekarno, Hatta dan lain-lain antara lain mengatakan:<sup>37</sup> “ Bahwa negara yang ingin di bentuk itu hanya semata mata untuk seluruh rakyat, untuk kepentingan seluruh bangsa yang akan berdiri kuat di dalam negara yang menjadi kepunyaannya”

Soekarno mengatakan dalam kesempatan yang sama “Rakyat yang merasa dirinya kurang makan, kurang pakaian, menciptakan dunia baru di dalamnya ada keadilan di bawah pimpinan ratu adil. Maka oleh karena itu jikalau kita memang betul-betul mengerti, mengingat mencintai rakyat Indonesia, yaitu bukan saja persamaan politik tetapi di atas lapangan ekonomi kita harus mengadakan persamaan artinya kesejahteraan bersama yang sebaik-baiknya.<sup>38</sup>

Apabila kita perhatikan hal tersebut, maka dapat diartikan kesimpulan bahwa negara yang diinginkan oleh Bangsa Indonesia ialah negara yang menjamin kesejahteraan rakyat, yang menjamin keadilan rakyat dan hak asasi manusia. Negara yang seperti itu tidak bisa lain ialah negara hukum.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, UI Press, 1995, Jakarta, hlm. 69

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*, hlm. 70

Adapun yang menjadi unsur negara hukum Indonesia antara lain:

### **A.3. Unsur Negara Hukum Indonesia**

#### **a. Hukum Bersumber Pada Pancasila**

Undang-undang dasar menciptakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan dan pasal-pasal nya. Poko-pokok pikiran tersebut meliputi suasana kebatinan dari UUD NRI 1945. Pokok-pokok pikiran ini mewujudkan cita-cita hukum yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum yang tertulis maupun hukum yang tidak tertulis<sup>40</sup>.

Seperti diketahui, pokok-pokok pikiran itu adalah pancasila, sehingga apabila kita ganti kata pokok-pokok pikiran itu dengan kata Pancasila maka tampaklah pancasila mewujudkan cita-cita hukum yang menguasai hukum dasar tertulis maupun yang tidak tertulis. Oleh karena itu dapat ditarik kesimpulan bahwa Pancasila sebagai cita-cita hukum yang menguasai itu merupakan sumber dari segala sumber hukum. Roeslan Saleh berpendapat bahwa dengan memperhatikan penempatan dan fungsi Pancasila dalam pembukaan, maka Pancasila merupakan *grundnorm* yang lebih luas daripada arti *grundnorm* menurut Hans kelsen, karena meliputi norma kehidupan bangsa Indonesia<sup>41</sup>.

Notonegoro dengan meminjam pendapat Nawiasky, menempatkan kedudukan Pancasila dalam pembukaan sebagai pokok kaidah negara “*staatsfundamentalnorm*” sedangkan Padmo Wahjono berpendapat bahwa

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm. 120

<sup>41</sup> *Ibid.*

pancasila yang menjadi landasan kehidupan berkelompok (bernegara) Bahasa Indonesia merupakan kaidah pokok fundamental negara.<sup>42</sup> Sesuai dengan pertingkatan hukum yang lazim dikenal dalam ilmu hukum, maka semua tata hukum yang ada dapat dikembalikan kepada cita-cita hukum. Oleh karena itu cita-cita hukum akan merupakan sumber hukum dari seluruh tata hukum yang berlaku.

Degan kata lain, Pancasila menjadi sumber dari segala sumber hukum yang berlaku. Teori pertingkatan dari Nawaisky menempatkan *staatsfundamentalnorm* pada tempat yang paling atas, kemudian di bawahnya hukum dasar, dibawahnya lagi undang-undang (*formell gesetz*) dan seterusnya peraturan pelaksanaanya.<sup>43</sup>

#### b. Kedaulatan Rakyat

Jean Bodin ia mengalihkan kekuasaan menjadi kedaulatan. Menurutnya, kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi tanpa pembatasan oleh hukum. Hukum tidak lain adalah kemajuan raja (negara) , karena rajalah yang membuat undang-undang (hukum) tidak terbatas. Rakyat yang tidak ingin diperlakukan secara tidak adil. <sup>44</sup>Oleh karena itu timbulah kemudian teori kedaulatan rakyat.

Di antara pakar teori kedaulatan rakyat yang paling berpengaruh ialah J.J. Rousseau. Ia yang menjadi pakar pertama dalam teori ini. Kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi untuk menyelenggarakan sesuatu yang menuju kepada kepentingan jasmani dan rohani warga negara. kekuasaan ini ada di tangan rakyat. Sehingga kedaulatan tidak bisa dialihkan atau dipindahkan. Kedaulatan ini

---

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> *Ibid.*, hlm. 122

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm. 125

menjelma menjadi undang-undang, yang harus dilaksanakan oleh penyelenggara negara, dan terdiri dari seorang kepala dan pengawas yang mengawasi berlakunya undang-undang.<sup>45</sup>

Teori kedaulatan Rosseau bersumber pada pandangan individualistik, namun pandangan ini tidak menjadi pilihan Indonesia. Kedaulatan rakyat yang diinginkan Indonesia ialah kedaulatan rakyat Paham Pendidikan Nasional Indonesia yang bersendi pada semangat individualisme, yang kedua berdasarkan pada rasa bersama, kolektivitet.<sup>46</sup>

Hal ini menyebabkan rakyat harus memilih kedaulatan yang sesuai dengan cita-cita negara Pancasila, yang sesuai dengan cara pandang bernegara bangsa Indonesia. Secara singkat dikatakan kedaulatan rakyat seperti konsep berdasarkan Pancasila. Jadi bukan kedaulatan berdasarkan teori Rousseau dimana setiap individu memiliki kebebasan sejak ia dilahirkan, melainkan kedaulatan rakyat yang dibatasi oleh nilai-nilai ketuhanan Yang Maha Esa, kedaulatan rakyat yang sesuai dengan keadilan serta peradaban, kedaulatan rakyat sebagai persatuan Indonesia.

Berkedaulatan yang mekanismenya berupa kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan yang bertujuan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia Kalau pahan Rosseau, cara memutuskan suatu masalah dengan melakukan pemungutan suara, maka dalam Konsep Indonesia dengan cara musyawarah yang dijiwai penuh kebijakan.

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, hlm.128

<sup>46</sup> *Ibid.*

Dan musyawarah ialah cara berembung dan mendatangkan semua golongan yang ada dengan memperhatikan segala hal yang terjadi (dinamika masyarakat).<sup>47</sup>

#### c. Unsur Persamaan Dalam Hukum

Unsur persamaan dalam hukum ini atau *equality before the law* ini diperoleh oleh Inggris. Hampir semua negara memuat unsur ini dalam Undang-Undang dasarnya. Dalam UUD 1945 unsur kesamaan dalam hukum ini diatur dalam pasal 27 ayat (1):

“Segala warga negara bersama kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”

Unsur ini dimuat di Undang-Undang Dasar bukan karena negara lain banyak menggunakan di undang-undang dasar negaranya, akan tetapi bagi bangsa Indonesia, hal ini mempunyai latar belakang sejarah yang kelam di bawah pemerintahan Belanda.<sup>48</sup>

#### d. Kekuasaan Kehakiman yang bebas dari kekuasaan yang lain

Seperti diketahui bahwa dalam UUD 1945 tidak mengatur jelas teori trias politika, akan tetapi untuk menjamin warga negara menikmati keadilan, perlu

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, hlm. 129

<sup>48</sup> *Ibid.*, hlm. 131

ditetapkan kekuasaan kehakiman, kekuasaan kehakiman harus bebas dari pemerintahan tetapi juga bebas dari gangguan dalam melaksanakan tugasnya.<sup>49</sup>

Menurut Sri Soemantri, UUD 1945 jelas sekali tidak mengatur teori trias politika, tetapi bagaimanapun pengaruh teori tersebut, terutama dalam bidang kekuasaan kehakiman/peradilan, dijumpai dalam UUD 1945. Pengaruh ini terlihat dalam pasal 24 dan 25 UUD 1945. Penjelasan dari kedua pasal tersebut mengatakan "Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubung dengan itu, harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim".<sup>50</sup>

e. Pembentukan Perundang-undangan

Dalam konsep negara hukum liberal pembentukan undang-undang biasanya diserahkan kepada parlemen, hal ini merupakan pengaruh dari trias politika Montesquie yang manfaatnya untuk menjamin hak dan kebebasan warga negara dalam negara hukum.<sup>51</sup> Jika di Indonesia pembentukan undang-undang diatur pada pasal 5 ayat (1) UUD 1945 "Presiden memegang kekuasaan pembentukan perundang-undangan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". Pasal 20 ayat (1) " tiap undang-undang membutuhkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 21 ayat (1) anggota-anggota dewan perwakilan rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang.

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, hlm. 132

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> *Ibid.*, hlm. 135

Selain itu, dalam penjelasan UUD 1945 dinyatakan bahwa Presiden bersama sama DPR menjalankan *legislative power* dalam negara. DPR harus memberi persetujuan kepada setiap rancangan undang-undang dari pemerintah. Dewan mempunyai hak inisiatif untuk menetapkan undang-undang.<sup>52</sup>

Unsur ini merupakan perwujudan dari cita negara Pancasila, di mana pembentukan undang-undang dilakukan oleh mereka yang memakai undang-undang bersama sama dengan yang akan melaksanakan undang-undang. Unsur ini sejalan dengan unsur ketiga yang bertujuan untuk mengatasi kelambatan dan kekakuan lembaga legislatif sendiri saja maka ditempuh cara dengan mendelegasikan sebagian kekuasaan kepada eksekutif.

Melihat pada sebagian unsur negara hukum eropa kontinental dan tiga unsur *rule of law* sudah terpenuhi oleh negara hukum Indonesia maka menurut hemat saya Indonesia sudah bisa dikatakan sebagai negara hukum karena telah memenuhi syarat sebagai negara hukum. Baik diukur dari sifat eropa kontinental maupun konsep *anglo saxson*. Selanjutnya dengan melihat pada unsur sesuai dengan cita negara Pancasila dan penamaan yang khas Indonesia negara besar hukum hal ini berarti Indonesia menciptakan sendiri konsep negara hukumnya berdasarkan cita negara Pancasila.

Sebagaimana telah dikatakan di paragraf sebelumnya bahwa Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila yang mengandung prinsip-prinsip negara hukum (*nomocratie*). Di Indonesia sendiri juga menggunakan

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, hlm. 136

konsep demokrasi yang mana kedua konsep ini saling berjalan beriringan sebagai dua sisi dari mata uang. Kedua paham yang demikian disebut dengan paham negara hukum yang demokratis.

Negara Indonesia disebut negara hukum yang demokratis karena di dalamnya mengakomodasikan prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi yaitu:

### **Prinsip Negara Hukum**

1. Asas legalitas, pembatasan kebebasan warga negara oleh pemerintah harus berdasarkan undang-undang yang merupakan peraturan umum. Kemauan undang-undang itu harus mengisi perlindungan atau jaminan dari perbuatan pemerintah yang sewenang-wenang;
2. Perlindungan hak asasi manusia.;
3. Keterikatan pemerintah pada hukum;
4. Monopoli pemerintahan terhadap penegakan hukum dan;
5. Pengawasan oleh hakim yang merdeka dalam organ-organ pemerintah melaksanakan dan menegakan aturan-aturan hukum.

### **Prinsip Demokrasi**

1. Perwakilan politik. Kekuasaan politik tertinggi dalam suatu negara dan dalam masyarakat hukum yang lebih rendah diputuskan oleh badan perwakilan, yang dipilih melalui pemilihan umum;
2. Pertanggungjawaban politik. Organ-organ pemerintah dalam menjalankan fungsinya sedikit banyak tergantung secara politik yaitu kepada lembaga perwakilan.;
3. Pemencaran kewenangan ;
4. Pengawasan dan kontrol (pemerintah harus dapat di kontrol);
5. Kejujuran dan keterbukaan umum;
6. Rakyat diberikan kemungkinan untuk mengajukan keberatan.



Lebih lanjut menurut Jimly Asshidiqie, menegaskan bahwa negara hukum yang bertopang pada sistem demokrasi itu harus demokratis, dan negara demokrasi itu haruslah didasarkan atas hukum.<sup>53</sup>

Secara garis besar konsep negara hukum Indonesia ini apabila dilihat dari konsep *rechstaat* dan *common law* telah memenuhi unsur-unsur dapat dikatakan sebuah negara hukum karena telah terpenuhinya unsur-unsur negara hukum. Yang membedakan Negara hukum Indonesia ini nilai-nilai yang diambil berasal dari Pancasila sebagai nilai dasar, kemudian nilai-nilai itu lah yang menjadi landasan konstitusi di Indonesia. Kemudian diakomodir pada UUD 1945 pasal 1 ayat 3 yang berbunyi: “Negara Indonesia adalah negara hukum. Selain itu, dalam penjelasan umum UUD tentang sitem pemerintahan negara dijelaskan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum tidak berdasarkan kekuasaan belaka”.

Konsep Negara Indonesia adalah konsep negara hukum materil atau negara hukum dalam arti luas, yang berarti pemerintah berperan aktif membangaun kesejahteraan umum diberbagai lapangan kehidupan. Bukti Indonesia menggunakan konsep negara hukum materil terdapat juga di pasal pembukaan UUD alinea ke IV, yang berbunyi mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial dan pasal 33 dan 34 UUD 1945, yang menegaskan bahwa

---

<sup>53</sup> Muntoha, “Demokrasi dan Negara Hukum”, *Jurnal Hukum No. 3 VOL. 6*, 2009 :hlm. 387, terdapat dalam, <https://media.neliti.com/media/publications/84235-ID-demokrasi-dan-negara-hukum.pdf> diakses terakhir tanggal 30 April 2018.

negara turut aktif dan bertanggung jawab atas perekonomian negara dan kesejahteraan rakyat.

## B. SUPREMASI HUKUM

Reformasi konstitusi telah menegaskan secara eksplisit bahwa Indonesia adalah negara hukum. Pasal 1 ayat 3 UUD NRI 1945 menyatakan : “negara Indonesia adalah negara hukum.” Ketentuan tersebut mengandung makna antara lain bahwa adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjadi persamaan setiap warganegara dalam hukum, serta jaminan keadilan bagi setiap orang termasuk dalam penyalaa gunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa. Artinya dengan hukum yang benar benar *supreme* diharapkan melahirkan ketertiban atau tata kehidupan yang harmonis dan berkeadilan badi masyarakat, dengan gilirannya hukum dapat berperan menjaga stabilitas bagi suatu negara.<sup>54</sup>

Supremasi hukum adalah unsur pertama dari *rule of law* seperti di kemukakan oleh Dicey. Unsur ini tidak hanya dikenal di negara *anglo saxson*, tetapi dijumpai juga di negara-negara eropa karena ajaran Krabe mengenai kedaulatan hukum.

Supremasi hukum juga merupakan syarat mutlak bagi penyelenggara kehidupan kenegaraan berdasarkan kedaulatan rakyat. Supremasi hukum berarti adanya jaminan konstitusional bahwa pelaksanaan dan penegakan hukum dalam

---

<sup>54</sup> Wicipto Setiadi, “Pembangunan Hukum Dalam Rangka Peningkatan Supremasi Hukum”, *Jurnal Rechtsvinding VOL 1* No. 1, 2012, hlm. 1-15, Dilihat di, [https://rechtsvinding.bphn.go.id/artikel/ART%201%20JRV%20VOL%201%20NO%201%](https://rechtsvinding.bphn.go.id/artikel/ART%201%20JRV%20VOL%201%20NO%201%20)

proses politik yang dijalankan oleh kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif akan selalu bertumpu pada kewenangan hukum.<sup>55</sup> Dengan demikian wewenang bertumpuh mendasari pelaksanaan kekuasaan yang sah dalam penyelenggaraan pemerintah yang demokratis, adalah jaminan terwujudnya hubungan hukum yang seimbang antara kedaulatan rakyat dan kekuasaan pemerintah berdasarkan asas negara hukum, asas demokrasi dan instrumental.

### **B.I. Elemen-elemen Jaminan Supremasi Hukum**

Empat elemen penting dalam negara hukum yang mencakup ciri-ciri tegaknya supremasi hukum dapat dilihat dari:<sup>56</sup>

1. Jaminan bahwa pemerintah dalam menjalankan kekuasaannya selalu dilaksanakan atas dasar hukum dan peraturan perundang-undangan.
2. Jaminan perlindungan hukum terhadap hak-hak dasar.
3. Pembagian kekuasaan negara yang jelas adil dan konsisten, serta;
4. Perlindungan hukum badan peradilan dalam tindakan pemerintah.

Prinsip pemerintah berdasarkan atas hukum adalah elemen universal dari konsep negara hukum. Tipe negara hukum apapun yang dianut prinsip tersebut bukan berarti pemerintah berkewajiban menjalankan undang-undang saja atau prinsip legalitas. Kendatipun hal itu juga menjadi bagian dari jaminan pelaksanaan prinsip persamaan di dalam hukum dan prinsip kepastian hukum, dan

---

<sup>55</sup> Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa ini*, Ghalia Indonesia, 1985 hlm. 157

<sup>56</sup> Bambang sugiono, "Supremasi Hukum dan Demokrasi", *Jurnal Hukum No. 14 VOL 7*, Agustus 2000, hlm. 17-72

menyebabkan kekuasaan pemerintah adalah kekuasaan aktif. Dengan konsep tersebut, kekuasaan pemerintah tidak hanya menjalankan kewenangan terikat.<sup>57</sup>

Perlindungan terhadap hak-hak dasar elemen kedua dari prinsip supremasi hukum ini adanya perlindungan hak-hak dasar sebagai ekspresi yuridis dari hak-hak asasi manusia yang memuat dalam konstitusi negara UUD 1945 bagian pembukaan alinea I dinyatakan bahwa kemerdekaan adalah hak dari segala bangsa serta bagian pembukaan alinea IV kemanusiaan yang adil dan beradab demikian pula dalam batang tubuh UUD 1945, Pasal 27 mengakui adanya persamaan warga negara di dalam hukum dan pemerintahan serta persamaan hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, Pasal 28 menjamin kemerdekaan untuk mengeluarkan pendapat dan berserikat.<sup>58</sup>

Pembagian kekuasaan negara yang jelas, pembagian kekuasaan negara yang jelas juga menjadi syarat supremasi hukum dalam kehidupan kenegaraan. Dalam pasal 1 ayat 2 UUD 1945 menyatakan bahwa Indonesia menggunakan asas demokrasi atau kedaulatan rakyat, yaitu demokrasi perwakilan dengan sistem pemerintahan Presidensial. Perjalanan sejarah kehidupan Indonesia telah memunculkan model kekuasaan yang berganti-ganti sehingga telah menjadi seperti sekarang.

Elemen yang ke-4 ini Pasal 24 UUD 1945 menyatakan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan lain-lain menurut undang-undang kehakiman UU No. 10 Tahun 1970 membagi peradilan sebagai pemegang

---

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> *Ibid.*, hlm. 73

kekuasaan kehakiman kedalam, peradilan umum, peradilan administrasi, peradilan militer, peradilan tata usaha negara, keberadaan peradilan administrasi adalah mencerminkan karakteristik negara hukum karena memberikan kontrol hukum terhadap kekuasaan pemerintah.<sup>59</sup>

Penyelenggaraan pemerintah yang berdasarkan kedaulatan rakyat mutlak membutuhkan supremasi hukum sangat bergantung pada ketajaman dan kecermatan kinerja pengaturan hukum dan peraturan perundang-undangan untuk lembaga pemerintah, lembaga peradilan, lembaga perwakil, serta jaminan perlindungan jaminan hukum individu terhadap perilaku kekuasaan dan perilaku melanggar perilaku sosial dan norma hukum. Demikian pula dalam pemilihandan mekanisme demokrasi harus berdasarkan penegakan supremasi hukum.<sup>60</sup>

Untuk mencapai tujuan negara, pemerintah mempunyai wewenang yang dibagikan kepada alat-alat kekuasaan negara, agar tiap sektor tujuan negara dapat bersamaan dikerjakan guna mencapai serta mewujudkan tujuan negara. Dalam rangka mensejahterakan masyarakat, terjadilah hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) yang erat antar pemerintah dengan rakyatnya. Dengan perkataan lain pemerintah mempunyai kewajiban untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public service*). Dengan adanya fungsi *public service* ini, berarti pemerintah tidak hanya melaksanakan perundangan saja (fungsi eksekutif), akan tetapi meningkat juga melaksanakan tujuan dari peraturan perundangan itu sendiri. Oleh karenanya, pemerintah berhak menciptakan kaidah hukum konkrit

---

<sup>59</sup> *Ibid.*, hlm. 74

<sup>60</sup> *Ibid.*, hlm. 82

yang dimaksudkan guna mewujudkan tujuan perundang-undangan yang dibuat oleh kekuasaan legislatif. Fungsi inilah yang disebut fungsi administrasi negara. Sedangkan pejabat yang melaksanakan fungsi administrasi negara yang notabene dirangkap oleh aparat pemerintah disebut alat administrasi.<sup>61</sup>

### **C. JENIS DAN HIERARKI PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA**

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam ketentuan pasal 7 ayat

(1) UU Nomor 12 Tahun 2011 ditetapkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, sebagai berikut:

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan daerah provinsi; dan
7. Peraturan daerah kabupaten/kota.

Ditentukan dalam Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 bahwa kekuatan hukum setiap jenis Peraturan Perundang-Undangannya sesuai dengan hierarkinya, dalam penjelasan ayat (2) dinyatakan lebih lanjut, yang dimaksud dengan hierarki adalah penjelasan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan atas bahwa peraturan perundang-undangan didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

---

<sup>61</sup> Roy Saputra, Fungsi-fungsi Aparat Pemerintah Dalam Mewujudkan Tujuan Negara, *Jurnal Hukum VOL. 6, No. 2, Desember, 2017 hlm. 165*

Jenis Peraturan Perundang-undangan tidak terbatas pada yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) saja, tetapi mencakup juga peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), DPR, DPD, Mahkamah Agung(MA), Mahkamah Konstitusi(MK), Bank Indonesia (BI), Menteri, badan lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah UU. (ketentuan pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011)

### **C.I. Pengertian Norma**

Aturan-aturan hukum tersebut dari norma-norma yang berkembang dalam kehidupan masyarakat. Istilah norma berasal dari bahasa latin yaitu norma atau kaidah, dalam bahasa Arab diartikan sebagai pedoman, patokan, atau aturan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat. Jadi, norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi seseorang dalam hubungannya dengan sesama ataupun dengan lingkungannya. Selaras dengan apa yang dijelaskan pada awal paragraf.

Norma hukum dapat dibentuk secara tertulis ataupun tidak tertulis oleh lembaga-lembaga berwenang yang membentuknya. Norma adat, norma agama, dan norma moral berbentuk tidak tertulis tumbuh dan berkembang dari kebiasaan yang ada di masyarakat.<sup>62</sup>

Menurut Hans Kelsen yang dikutip dari buku Aziz Syamsudin bahwa, norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarkis. Dalam pengertiannya, norma yang dibawah berlaku, bersumber dan berdasarkan

---

<sup>62</sup> Azizi Syamsudin, *Teknik Penyusunan Undang-undang*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 14.

pada norma yang lebih tinggi, lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai akhirnya norma yang lebih tinggi yaitu norma dasar (*grundnorm*).<sup>63</sup>

Berkaitan dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teori jenjang norma (*stufentheorie*). Teori jenjang norma mengatakan bahwa norma-norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki tata susunan, di mana norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasarkan pada norma yang lebih pucuk.

Hans Nawiasky mengembangkan teori jenjang norma hukum (*die Theorie vom stufenordnung der rechtsnormen*), dengan mengkontekstualisasikan kepada suatu negara. Sesuai dengan teori jenjang norma hukumnya Hans Kelsen, suatu norma hukum yang lebih tinggi yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma hukum yang tertinggi di negara yang disebut norma dasar negara (*staatfundamentalnorm*). Nawiasky mengelompokan norma-norma hukum suatu negara menjadi empat kelompok besar yaitu:<sup>64</sup>

1. Kelompok I : Norma Fundamental Negara
2. Kelompok II : Aturan dasar atau pokok negara
3. Kelompok III : Undang-undang “formal”
4. Kelompok IV : Aturan pelaksanaan dan aturan otonom

Nawiasky mengatakan bahwa Empat kelompok norma hukum tersebut hampir selalu ada di dalam tata susunan norma hukum setiap negara walaupun antara satu

---

<sup>63</sup> *Ibid.*, hlm. 14

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



negara dengan negara lainnya memiliki perbedaan pada istilah ataupun jumlah norma hukum masing-masing kelompok<sup>65</sup>.

## **C.II. Norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*)**

Norma fundamental negara adalah norma hukum tertinggi dalam suatu negara. Hans Nawiasky berpendapat, norma fundamental negara berisi norma hukum yang merupakan dasar dari pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara, termasuk norma perubahannya. Hakikat hukum suatu norma fundamental negara adalah syarat bagi berlakunya konstitusi atau UUD.<sup>66</sup>

Norma fundamental negara merupakan norma tertinggi dalam suatu negara ini adalah norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi *pre-supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan suatu norma yang menjadi tempat bergantungnya suatu norma-norma hukum yang di bawahnya.

### **1. Aturan Dasar atau Pokok Negara (*staatsgrundgesetz*)**

Aturan dasar negara atau aturan pokok negara merupakan kelompok norma hukum di bawah norma fundamental negara. Di dalam setiap aturan dasar atau pokok negara biasanya diatur hal-hal mengenai pembagian kekuasaan negara di puncak pemerintahan, dan selain itu diatur juga hubungan antara lembaga-lembaga tinggi negara, serta diatur hubungan negara dan warga negaranya.

---

<sup>65</sup> *Ibid.*, hlm. 17

<sup>66</sup> *Ibid.*, hlm. 18

Di Indonesia, aturan dasar atau pokok negara ini tertera di dalam tubuh UUD 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, serta dalam hukum dasar tak tertulis yang sering disebut konvensi ketatanegaraan. Aturan dasar atau pokok negara ini merupakan landasan bagi pembentukan undang-undang (*formelgesetz*) dan peraturan yang lebih rendah.

“Isi penting bagi aturan dasar, selain garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara, juga terutama aturan-aturan untuk memberlakukan aturan-aturan untuk memberikan kekuatan mengikat pada norma-norma hukum peraturan perundang-undangan, atau dengan perkataan lain menggariskan tata cara membentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum.”

Jelaslah bahwa aturan dasar atau pokok negara merupakan sumber dan dasar bagi terbentuknya suatu undang-undang yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum.

## **2. Undang-undang Formal**

Apa yang di maksud dengan undang-undang formal (*formal gesetz*), yang dikategorikan Hans Nawiasky kedalam kelompok III norma hukum suatu negara, ini. Undang-undang formal adalah kelompok norma hukum yang berada di bawah aturan norma dasar negara. Undang-undang formal dibentuk guna merumuskan aturan-aturan hukum negara secara konkret dan terperinci, dan sudah dapat di berlakukan mengikat warga negara. Di dalam undang-undang formal sudah dapat diberlakukan sanksi, baik sanksi pidana maupun sanksi pemaksaan, hal yang membedakan dengan peraturan yang lainnya karena undang-undang formal adalah norma yang dibentuk oleh lembaga legislatif.

Untuk konteks Indonesia undang-undang formal lebih pas digunakan dengan istilah undang-undang saja, tanpa menggunakan kata formal karena hal itu sesuai dengan penyebutan perundang-undangan di Indonesia. Maria Farida Indrati berpendapat di Indonesia hanya UU yang bisa berposisi baik sebagai peraturan formal maupun materil karena merupakan suatu keputusan legislasi yang dibentuk atas persetujuan bersama DPR dan Presiden, sekaligus peraturan yang mengikat secara umum.<sup>67</sup>

### **3. Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom**

Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom ini merupakan peraturan yang terletak di bawah undang-undang, yang memiliki fungsi yang sama yaitu menyelenggarakan ketentuan-ketentuan yang tercantum di dalam undang-undang. Delegasi wewenang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pelimpahan wewenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah baik pelimpahan itu yang di limpahkan secara tegas ataupun tidak.<sup>68</sup>

Atribusi wewenang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan kepada suatu lembaga negara/pemerintah untuk membentuk peraturan perundang-undangan berdasarkan dari amanat undang-undang dasar ataupun amanat dari undang-undang. Sebagai contoh adalah:

---

<sup>67</sup> *Ibid.*, hlm. 20

<sup>68</sup> *Ibid.*, hlm. 20-21

“Dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membentuk undang-undangan dengan persetujuan DPR” dan” Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 bagi suatu peraturan pemerintah untuk melaksanakan suatu undang-undang”.

#### **D. Prinsip-prinsip Pemerintahan Dalam Islam**

##### **1. Prinsip Kekuasaan Sebagai Amanah**

Dalam ajaran Islam kekuasaan mutlak milik Allah semata-mata seperti disebutkan dalam QS. 57:5, “Kepunyaan Allah-lah kerajaan langit dan bumi dan kepada Allah-lah segala urusan akan dikembalikan, dan QS. 67:1 disebutkan, “Maha suci Allah yang di tangan Nya-lah segala kerajaan, dan Dia Maha Kuasa atas segala sesuatu”. Masih ada beberapa ayat Al-Qur’an yang menjelaskan tentang kekuasaan Allah ini misalnya pada QS. 12:40, 25:2, 5:17 dan lain-lain. Keyakinan terhadap Allah sebagai sumber segala sesuatu, termasuk kekuasaan dan kedaulatan, merupakan fundamen pertama utama yang diperlukan untuk menancapkan bangunan masyarakat Islam dan bangunan negara dan pemerintahan, seperti disebutkan Maududi berikut ini:<sup>69</sup>

1. Tak seorangpun, bahkan seluruh penduduk negara secara keseluruhan, dapat menggugat kedaulatan. Hanya Tuhan yang berdaulat, manusia adalah subyek.
2. Tuhan merupakan pemberi hukum sejati dan wewenang mutlak legislasi ada padanya. Kaum mukmin tidak dapat berlindung pada legislasi yang sepenuhnya mandiri, tidak juga dapat mengubah hukum yang telah diletakan Tuhan, sekalipun tuntutan untuk mewujudkan legislasi atau perubahan hukum ilahi ini diambil secara mufakat bulat.

---

<sup>69</sup> Ridwan HR, *Fiqih Politik Gagasan Harapan dan Kenyataan*, FH UII Press, 2007, hlm. 15-16

3. Suatu negara Islam dalam suatu hal haruslah didirikan berlandaskan hukum yang telah diturunkan oleh Allah kepada manusia melalui Rasulullah.<sup>70</sup>

Atas dasar itu maka pada hakikatnya negara adalah milik Allah, demikian pula kedaulatan itu milik Allah. Sedangkan kedudukan manusia di bumi ini hanya sebagai khalifah Allah. Dalam ajaran Islam, Allah diyakini pemilik mutlak atas segala negara kedaulatan atau kekuasaan, serta pembuatan ketentuan hukum. Sedangkan manusia tidak memiliki kekuasaan sesuai dengan ketentuan hukum yang telah digariskan Allah.<sup>71</sup>

Secara literal, kalifah berasal dari kata *kholfun* yang berarti pihak yang berada di belakang atau yang datang belakangan, yang biasanya di terjemahkan dengan pengganti. Hal ini dapat diterima karena biasanya pihak pengganti itu berada di belakang pihak yang digantikan. Manusia sering disebut dengan khalifah Allah di muka bumi, ini mengandung makna majazi atau kiasan yaitu manusia berkedudukan sebagai pengganti Allah di muka bumi yang mempunyai kekuatan mengatur, mengelolah, dan memakmurkan bumi untuk kepentingan dan kemakmuran manusia. Namun secara hakiki kedudukan Allah tidak mungkin dapat digantikan.

Di dalam kata khalifah tersirat adanya amanah, yakni amanah dari pihak yang digantikan, yang mengharuskan adanya pertanggungjawaban kepada sipemberi amanah. Pada kata amanah yang secara umum mengandung arti segala sesuatu yang dipercaya kepada manusia berupa hak-hak pihak lain, baik hak Allah

---

<sup>70</sup> Abu A'la Maududi, *Sistem Politik Islam*, dikutip dalam Ridwan HR, *Fiqih Politik Gagasan Harapan dan kenyataan*, FH UII Pres, 2007, hlm. 17

<sup>71</sup> *Ibid.*,

maupun hak manusia<sup>72</sup>. Tersirat adanya dua pihak atau lebih yaitu pemberi amanah dan pemikul amanah. Ketika seseorang menerima kepemimpinan atau diangkat menjadi pemimpin, ia di satu sisi berkedudukan sebagai wakil manusia yang dalam hal ini, memikul dua amanah yang harus dipertanggungjawabkan kepada pihak pemberi amanah yaitu umat dan Allah. Dalam Alqur'an QS. 2:58 Disebutkan bahwa "*Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat*".<sup>73</sup>

Setiap pemegang amanah atau pemimpin mempunyai kewajiban untuk menyampaikan amanah yang dipikulnya, karena setiap pemimpin akan ditanya setiap kepemimpinannya. Dalam hadis nabi disebutkan bahwa "*setiap kamu adalah pemimpin, dan setiap masing-masing akan dimintai pertanggungjawaban terhadap kepemimpinannya. Seorang imam yang memimpin suatu umatan dimintai pula pertanggungjawabannya*". Kepemimpinan adalah amanah, yang secara normatif disebut oleh nabi ketika memberi nasihat kepada Abu Dzhar al-Giffar "wahai Abu Dzhar, engkau seorang yang lemah dan sesungguhnya kepemimpinan itu amanah yang berat dan kelak pada hari kiamat ia akan menjadi penyebab kehinaan dan penyesalan kecuali bagi orang yang telah mengambilnya dengan cara yang benar dan melaksanakan kewajiban-kewajiban yang harus

---

<sup>72</sup> Wahbah Al-Zuhaili, *Tafsir al-Wajiz*, dikutip dari Ridwan HR, *Fiqih Politik Gagasan Harapan dan Kenyataan*, FH UII Press, 2007, hlm 18

<sup>73</sup> *Ibid.*

dipikulnya”,<sup>74</sup> karena kepemimpinan merupakan amanah, maka setiap pemimpin harus bertindak sesuai dengan keinginan pemberi amanah. Bila pemimpin selaku pemegang amanah itu menyimpang dari apa yang semestinya berarti dia khianat atas kepemimpinannya, pemimpin yang khianat artinya pemimpin yang melakukan aktifitas atau menjalankan kekuasaannya tidak sesuai dengan apa yang dikehendaki pemberi amanat. Dalam kondisi seperti ini, ia tidak memiliki otoritas dan legitimasi yang absah sehingga rakyat tidak wajib mengikutinya, bahkan melahirkan kewajiban bagi rakyat untuk menegur dan meluruskannya.

## 2. Prinsip Musyawarah

Dalam al-Quran ada dua ayat yang menggariskan prinsip musyawarah sebagai salah satu prinsip dasar dalam demokrasi Islam. Ayat pertama dalam surah al-Syura/42:38: ”Adapun urusan kemasyarakatan diputuskan dengan musyawarah antara mereka”. Ayat ini menggambarkan bahwa dalam setiap persoalan yang menyangkut masyarakat atau kepentingan umum Nabi selalu mengambil keputusan setelah melakukan musyawarah dengan para sahabatnya. Dalam sebuah hadis, Nabi digambarkan sebagai orang yang paling banyak melakukan musyawarah beliau melakukan hal ini, karena prinsip musyawarah adalah merupakan perintah Allah sebagaimana digariskan dalam ayat yang kedua yang dengan tegas menyebutkan perintah itu wa syaawirhum fil *al-amri*, dan bermusyawarahlah engkau hai Muhammad dengan mereka dalam setiap urusan kemasyarakatan” QS. 3:159. Ayat yang terakhir ini apabila di jadikan sumber

---

<sup>74</sup> Alaudin al-Hindi, *Kanzul Ummal, Muasasah al-Risalah*, dikutip dalam Ridwan HR, *Fiqh Politik Gagasan Harapan dan Kenyataan*, FH UII Press, 2007, hlm. 22

hukum maka dia dapat dirumuskan sebagai berikut: “Hai Muhammad engkau wajib bermusyawarah dengan para sahabat dalam memecahkan setiap masalah kenegaraan”, atau secara lebih umum umat Islam diwajibkan bermusyawarah dalam memecahkan masalah kenegaraan”. Kewajiban ini terutama dibebankan kepada setiap penyelenggara kekuasaan negara dalam melaksanakan kekuasaannya itu.<sup>75</sup>

Musyawarah dapat diartikan sebagai suatu forum tukar-menukar pikiran, gagasan, maupun ide termasuk saran-saran yang diajukan dalam memecahkan masalah sebelum tiba pada pengambilan keputusan. Dilihat dari sudut kenegaraan, maka musyawarah adalah suatu prinsip konstitusional dalam nomokrasi Islam yang wajib dilaksanakan dalam suatu pemerintahan dengan tujuan mencegah lahirnya keputusan yang merugikan kepentingan umum atau masyarakat. Sebagai suatu prinsip konstitusional, maka dalam nomokrasi Islam musyawarah itu sebagai “rem” atau pencegah kekuasaan yang absolut dari seorang penguasa atau kepala negara.<sup>76</sup>

Melalui musyawarah setiap masalah yang menyangkut kepentingan umum dan kepentingan rakyat dapat ditemukan suatu jalan keluar yang sebaik-baiknya setelah semua pihak mengemukakan pandangan dan pikiran mereka yang wajib didengar oleh pemegang kekuasaan negara supaya ia dalam membuat sesuatu keputusan dapat mencerminkan pertimbangan-pertimbangan yang obyektif dan bijaksana untuk kepentingan umum. Suatu musyawarah dapat diakhiri dengan

---

<sup>75</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum, Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya di Lihat Dari Segi Hukum Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 82-83

<sup>76</sup> *Ibid.*, hlm. 83



kebulatan pendapat atau kesepakatan bersama yang lazim di sebut dalam hukum islam *ijma* dan dapat pula diambil dari keputusan suara terbanyak sebagaimana yang dicontohkan Nabi Muhammad ketika menghadapi masalah serangan orang-orang Quraisy Mekkah yang sedang mengepung Madinah (Perang Uhud). Ada dua pilihan, menghadapi secara ofensif atau defensif. Secara pribadi Nabi memilih pilihan kedua yaitu bertahan di kota Madinah. Namun suara terbanyak dari para sahabat menginginkan supaya menyerang dari luar Madinah yaitu di Bukit Uhud. Akhirnya, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak itu.

### 3. Prinsip Keadilan

Prinsip keadilan merupakan prinsip ketiga dalam demokrasi Islam seperti halnya musyawarah, perkataan keadilan juga bersumber dari Al-Qur'an. Cukup banyak ayat-ayat Al-Qur'an yang menggambarkan tentang keadilan. Seperti di QS. 4:135 perkataan *al-Qist* merupakan sinonim dari keadilan “ Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang-orang yang benar-benar penegak keadilan (*qawwaamiin bil al-qisti*), menjadi saksi karena Allah biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu-bapak maupun kaum kerabatmu. Jika ia kaya ataupun miskin, maka Allah lebih tauh kemaslahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan jika kamu memutarbalikan kata-kata atau enggan menjadi saksi, maka sesungguhnya Allah Maha Mengetahui segala apa yang kamu kerjakan”. Dari tiga ayat tersebut dapat ditarik tiga garis hukum yaitu: Pertama, menegakan keadilan adalah kewajiban orang-orang yang beriman. Kedua, setiap mukmin apabila menjadi saksi ia

diwajibkan menjadi saksi karena Allah dengan sejujur-jujurnya dan adil. Ketiga, manusia dilarang mengikuti hawa nafsu dan manusia dilarang menyelewengkan kebenaran.

Dalam QS. 5:8: “Hai orang-orang yang beriman, hendaknya kamu menjadi manusia yang lurus karena Allah, menjadi saksi yang adil dan janganlah kebencianmu terhadap suatu kaum menyebabkan kamu tidak adil. Bersikaplah lebih adil, karena adil itu lebih dekat terhadap takwa dan bertakwa lah terhadap Allah, karena sesungguhnya Allah sangat mengetahui semua yang kamu lakukan”. Dari ayat tersebut dapat ditarik beberapa garis hukum yang berisi perintah dan larangan Allah kepada manusia, yaitu: Perintah untuk menjadi manusia yang lurus (adil), dan perintah menjadi saksi yang adil artinya, dalam kesaksian itu ia tidak memihak kepada siapapun, dan adil itu lebih dekat kepada takwa.

#### 4. Prinsip Persamaan

Prinsip persamaan dalam Islam dapat dipahami antara lain dari Al-Qur'an QS. 49:13 berisi bahwa “Hai manusia, sesungguhnya kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seseorang perempuan dan menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling kenal-mengenal, sesungguhnya orang yang paling mulia disisi Allah ialah orang-orang yang paling bertakwa di antara kamu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui dan Maha Mengenal”. Ayat itu menggambarkan proses kejadian manusia. Allah telah menjadikan manusia dari sepasang laki-laki dan sepasang manusia. Pasangan yang pertama adalah

Adam dan Hawa. Kemudian dilanjutkan oleh pasangan-pasangan lainnya melalui suatu perkawinan atau keluarga. Jadi semua manusia melalui proses yang sama, yang pada hakikatnya manusia itu adalah satu keluarga yang berasal dari Adam dan Hawa. Maka dari surat tersebut dapat ditarik suatu prinsip dalam Islam manusia memiliki kedudukan yang sama. Inilah yang disebut prinsip persamaan dalam nomokrasi Islam. di dalam hadis Nabi ketika beliau menyampaikan pidatonya “Sesungguhnya leluhurmumu adalah satu yaitu Adam. Karena itu tidak ada perbedaan antara orang arab dan bukan Arab, antara orang yang berkulit merah dan berkulit hitam, kecuali karena takwanya kepada Allah”. Hadis yang kedua berbunyi sesungguhnya manusia itu sama rata seperti gerigi sisir”. Kedua hadis tersebut menggambarkan bahwa dalam Islam semua manusia adalah sama dan tidak ada perbedaan atau diskriminasi atas dasar apapun, kecuali takwanya kepada Allah.

Prinsip persamaan dalam nomokrasi Islam mengandung makna yang luas. Ia mencakup seluruh aspek kehidupan. Persamaan di bidang hukum, politik, ekonomi, sosial dan lain-lain. Persamaan dalam bidang hukum memberikan jaminan akan perlakuan dan perlindungan yang sama tanpa memandang kedudukannya, apakah dia dari kalangan rakyat biasa atau dari keluarga elit.

##### 5. Prinsip Pengakuan dan Perlindungan Terhadap Hak-hak Asasi Manusia

Dalam nomokrasi Islam hak-hak asasi manusia bukan hanya dilakukan tetapi juga dilindungi sepenuhnya. Karena itu, dalam hubungan ini ada dua prinsip yang sangat penting yaitu prinsip pengakuan hak-hak asasi manusia dan prinsip

perlindungan terhadap hak-hak tersebut, prinsip itu ditegaskan dalam QS. 17:70 “Dan sesungguhnya kami telah memuliakan anak-anak Adam kami tebarkan mereka di laut dan di darat serta kami anugerahkan mereka rezeki yang baik-baik dan kami lebihkan mereka dengan kelebihan yang sempurna dari kebanyakan makhluk yang telah kami ciptakan.”Dimaksud anak-anak Adam di sini adalah manusia sebagai keturunan Nabi Adam. Ayat dengan jelas mengekspresikan kemuliaan manusia.

Al-Qur’an melalui ayat di atas mengandung prinsip pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia sebagai hak-hak dasar yang dikaruniakan Allah kepadanya. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak tersebut di nomokrasi Islam ditekankan pada tiga hal utama yaitu, persamaan manusia, martabat manusia, dan tiga kebebasan manusia. Tentang martabat manusia berkaitan erat dengan karamah atau kemuliaan yang dikaruniakan Allah kepadanya. Manusia diciptakan Allah dengan suatu martabat yang sangat berbeda dengan makhluk-makhluk lain ciptaannya. Manusia memiliki atribut atau perlengkapan fisik dan rohani yang berbeda tersendiri yang tidak terdapat pada makhluk-makhluk lainnya. Salah satu ciri yang memberikan manusia martabat dan kemuliaan kepada manusia itu ialah kemampuan manusia untuk berfikir dan menggunakan akalnyanya sebagai suatu atribut yang hanya dimiliki manusia. Dengan struktur seperti itu manusia secara fitrah atau naluri memiliki martabat dan kemuliaan yang harus diakui dan dilindungi.

Salah satu prinsip pengakuan dan perlindungan yang berkaitan dengan martabat manusia dalam QS. Isra/ 17:33 “ dan jangan kamu membunuh nyawa yang diharamkan Allah, kecuali dengan suatu alasan yang benar”. Yang dimaksud suatu alasan yang benar dalam ayat itu ialah alasan yang dibenarkan oleh hukum Islam seperti qishas yang merupakan salah satu bentuk hukuman pidana Islam. dari ayat di atas dapat ditarik satu garis hukum bahwa manusia dilarang menghilangkan nyawa orang lain dan nyawa sendiri (bunuh diri). Di sini terlihat jelas bahwa hak perlindungan hidup dan hak untuk hidup diwajibkan pada penyelenggaraan negara.

#### 6. Prinsip Peradilan Bebas

Prinsip ini berkaitan erat dengan prinsip keadilan dan persamaan. Dalam demokrasi Islam seseorang hakim memiliki kewenangan yang bebas dalam makna setiap putusan yang ia ambil bebas dari pengaruh siapapun. Hakim wajib menekankan prinsip keadilan dan persamaan terhadap siapapun. Hakim wajib menegakan prinsip keadilan dan persamaan terhadap siapapun. Al-Qur'an menetapkan suatu garis hukum QS. An-Nisa 4:57: “...bila kamu menetapkan hukum antara manusia maka hendaklah kamu tetap berlaku adil”. Putusan hakim harus mencerminkan rasa keadilan hukum terhadap siapapun, seorang yuris Islam terkenal Abu Hanifah berpendapat bahwa kekuasaan kehakiman harus memiliki kebebasan dari segala macam bentuk tekanan dan campur tangan kekuasaan eksekutif, bahkan kebebasan itu tersebut mencakup pula wewenang hakim untuk menjatuhkan putusannya terhadap pemegang kekuasaan eksekutif. Peradilan

bebas juga menjadi syarat untuk tegaknya prinsip keadilan dan persamaan hukum.

Prinsip peradilan bebas dalam demokrasi Islam tidak boleh bertentangan dengan tujuan hukum Islam, jiwa Al-Qur'an dan sunnah. Dalam melaksanakan prinsip peradilan bebas hakim juga harus memperhatikan prinsip amanah, karena kekuasaan kehakiman yang berada ditangannya merupakan suatu amanah yang diberikan rakyat kepadanya yang wajib dipelihara dengan sebaik-baiknya.

#### 7. Prinsip Perdamaian

Salah satu tugas pokok yang dibawa oleh Rasulullah melalui ajaran Islam ialah mewujudkan perdamaian bagi seluruh manusia di muka bumi ini. Arti perkataan Islam itu sendiri kecuali penundukan diri kepada Allah, keselamatan, kesejahteraan dan pula ia mengandung suatu makna yang didambakan oleh setiap orang yaitu perdamaian. Islam adalah agama perdamaian yang terdapat dalam QS 2:208: disebutkan bahwa "Wahai orang-orang yang beriman masuklah kamu semua dalam perdamaian". Bahkan salah satu dari nama Allah adalah perdamaian.

Nomokrasi Islam harus ditegakkan atas dasar prinsip perdamaian. Hubungan dengan negara-negara lain harus dijalin dan berpegangan pada prinsip perdamaian. Pada dasarnya sikap bermusuhan atau perang merupakan suatu yang terlarang dalam Al-Qur'an. Perang hanya merupakan suatu tindakan darurat dan bersifat defensif atau membela diri. Al-Qur'an hanya mengizinkan tindakan kekerasan atau perang apabila pihak lain yang memulai lebih dulu atau mencoba ajaran Islam. Al-Qur'an mengatur hukum perang dan menggariskannya sebagai

berikut: QS. 2:194 berisi bahwa “Dan terhadap orang yang menyerangmu, maka seranglah ia seperti ia menyerang kamu”.

Apabila tindakan kekerasan atau perang terpaksa dilakukan, maka Nabi Muhammad s.a.w. telah memberikan beberapa kaidah dalam hukum perang dengan menggunakan prinsip kewajaran dan kasih sayang terhadap manusia. Karena itu telah digariskan seperangkat larangan-larangan yang harus diindahkan oleh pasukan Islam.

1. Dilarang melakukan pembunuhan terhadap musuh secara kejam dan melampaui batasan kemanusiaan.
2. Dilarang membunuh penduduk sipil termasuk kaum wanita, anak-anak, orang cacat, para petapa dan orang-orang sakit.
3. Dilarang membunuh tawanan perang.
4. Dilarang membunuh musuh setelah musuh dikalahkan.
5. Dilarang menyerang musuh yang berlindung di belakang wanita, anak-anak, orang Islam, yang dijadikan sandera.
6. Dilarang menganiaya tawanan perang.
7. Dilarang merusak rumah-rumah dan tempat ibadah pihak musuh.

Dalam nomokrasi Islam, perang adalah suatu tindakan darurat yang didasarkan atas izin yang diberikan Al-Qur'an dalam surah Al-Hajj/ 22:39 “Telah diizinkan perang bagi orang-orang yang diperangi karena mereka dianiaya”. Motif kebolehan melakukan perang sebagai tindakan pembela. Tetapi wajib segera dihentikan apabila pihak musuh ingin berdamai. Ketentuan ini di gariskan di Al-Qur'an, Al-Anfaal/ 8:61-62 bahwa “Apabila mereka cenderung pada perdamaian maka penuhilah dan takwalah kepada Tuhan, karena ia Maha Mendengar dan Maha Mengetahui. Jika mereka ingin menipu engkau, Allah akan menjaga engkau”. Ayat ini menyatakan bahwa doktrin Islam selalu mementingkan

perdamaian antar bangsa. Logika Al-Qur'an didasarkan pada prinsip persamaan bangsa-bangsa.

#### 8. Prinsip Kesejahteraan

Prinsip kesejahteraan dalam demokrasi Islam beryujuan untuk mewujudkan keadilan sosial dan keadilan ekonomi bagi seluruh anggota kehidupan masyarakat atau rakyat. Tugas tugas itu dibebankan kepada penyelenggara negara dan masyarakat. Pengertian keadilan sosial dalam demokrasi Islam bukan hanya sekedar pemenuhan kebutuhan materil atau kebendaan saja, akan tetapi juga mencakup kebutuhan spiritual dari seluruh rakyat. Negara berkewajiban memperhatikan kedua kebutuhan itu untuk mereka yang kurang atau tidak mampu. Al-Qur'an telah menetapkan sejumlah sumber-sumber dana untuk jaminan sosial bagi anggota masyarakat yang memerlukannya dengan berpedoman pada prinsip keadilan sosial dan keadilan ekonomi, sumber-sumber dana tersebut antara lain adalah zakat, infaq, sadaqah, hibah dan wakaf dengan tidak menutup kemungkinan adanya sumber-sumber dari pendapatan negara.

#### 9. Prinsip Ketaatan Rakyat

Bagaimana hubungan antara pemerintah dan rakyat, Al-Qur'an telah menetapkan suatu prinsip yang dapat dinamakan sebagai prinsip ketaatan rakyat. Prinsip itu ditegaskan dalam surat An-Nisa 4/59 "Hai orang-orang yang beriman, taatlah kepada Allah dan kepada Rasul-nya serta orang-orang yang berwenang di antara kamu. Apabila kamu berbeda pendapat tentang suatu hal, mak kembalikanlah ia kepada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul-nya (Sunnah) jika kamu



benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama bagimu dan lebih baik akibatnya.”

## **BAB III**

### **PEMBENTUKAN PERATURAN PEMERINTAH (PP)**

#### **A. KEDUDUKAN PP DALAM TATA HUKUM INDONESIA DAN PEMBENTUKANNYA**

##### **A.1. Proses Pembentukan Peraturan Pemerintah dan Kedudukannya**

Seperti halnya pembentukan perundang-undangan lainnya, pembentukan Peraturan Pemerintah diatur pula dalam Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan Peraturan Perundang-undangan dan Rancangan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia.<sup>77</sup>

##### **1. Proses Pembentukan Peraturan Pemerintah ada dua tahap, yaitu:**

- a. Proses penyiapan rancangan Peraturan pemerintah yang merupakan proses penyusunan dan perencanaan di lingkungan pemerintah berdasarkan ketentuan Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1970.
- b. Proses penetapan (oleh Presiden) dan pengundangan (oleh menteri sekretaris negara atas perintah Presiden).

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1970, pimpinan departemen dan lembaga pemerintah non-departemen yang bersangkutan, yaitu menteri yang memimipn departemen ataupun kepala pemerintah non-departemen, dapat mengajukan prakarsa kepada Presiden yang memuat urgensi, argumentasi, dan pokok-pokok materi suatu masalah yang akan

---

<sup>77</sup> Maria Farida Indarti Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan pembentukannya*, Kanisius, 1997, Yogyakarta, hlm. 154

dituangkan dalam rancangan peraturan pemerintah karena kepala lembaga pemerintahan non-departemen adalah pembantu Presiden.<sup>78</sup>

Setelah prakarsa itu diteliti seperlunya oleh sekretaris negara, Presiden dapat menolak permohonan prakarsa tersebut atau menyetujui/menerimanya. Apabila Presiden menerima maka akan dibentuk tim intern departemen internal atau panitia antar departemen untuk membahas dan mempersiapkan rancangan peraturan pemerintah. Apabila panitia telah selesai menyiapkan rancangan peraturan pemerintah, rancangan peraturan pemerintah tersebut diberikan kepada menteri atau pimpinan departemen atau kepala lembaga pemerintah non-departemen pemrakarsa. Selanjutnya laporan tersebut akan dikirimkan kepada:<sup>79</sup>

1. Para Menteri/pimpinan lembaga pemerintah yang erat hubungannya dengan materi yang diatur dalam Rancangan Peraturan pemerintah yang bersangkutan.
2. Menteri Kehakiman untuk memperoleh tanggapan seperlunya dari segi hukum.
3. Sekretariat kabinet untuk persiapan penyelesaian rancangan peraturan pemerintah.

Berdasarkan tanggapan-tanggapan yang diterima, akan diadakan suatu kordinasi dan konsultasi guna menyempurnakan rancangan yang telah ada tersebut. Apabila rancangan apabila rancangan itu telah dianggap baik maka rancangan peraturan pemerintah tersebut dapat dituangkan dalam kertas ke Presidenan dan diajukan kepada Presiden untuk ditetapkan. Penetapan ini

---

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> *Ibid.*, hlm.155

dilakukan oleh dengan mendapatkan tanda tangan Presiden, kemudian dilakukan pengundangan oleh menteri sekretaris negara.<sup>80</sup>

Walaupun Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1970 Tahun hanya memberikan pedoman tata cara pembentukan undang-undang dan rancangan peraturan pemerintah, apabila rancangan keputusan Presiden telah diselesaikan maka rancangan tersebut Presiden harus menandatangani.

## A.2 KEDUDUKAN PP DALAM TATA HUKUM INDONESIA DAN PEMBENTUKANNYA

Pasal 9 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam hal suatu undang-undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, dan pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Ayat 2 apabila peraturang perundang-undangan bertentangan dengan undang-undang maka yang mengujinya Mahkamah Agung.

Pasal 10 berbunyi materi muatan Undang-Undang berisi :<sup>81</sup>

- a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan oleh UUD NRI 1945;
- b. Perintah undang-undang untuk diatur dengan suatu undang-undang;
- c. Pengesahan pengajian internasional tertentu;
- d. Tindak lanjut yang diatur oleh mahkama konstitusi dan/atau
- e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Ayat 2 berbunyi tindak lanjut yang diatur oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada Ayat 1 huruf D dilakukan oleh Presiden atau DPR.

Pasal 11 materi muatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang sama

---

<sup>80</sup> *Ibid.*, hlm.156

<sup>81</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Pasal 10 ayat 1&2

dengan materi muatan undang-undang.<sup>82</sup> Pasal 12 materi muatan Peraturan Pemerintah berisi untuk menjalankan suatu undang-undang sebagaimana mestinya.<sup>83</sup> Pasal 13 materi muatan peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk menjalankan peraturan pemerintah atau materi untuk menjalankan kekuasaan pemerintah.

Pasal 14 UU No. 12 Tahun 11 materi muatan ketentuan peraturan pidana hanya boleh terdapat dalam

- a. Undang-undang
- b. Peraturan daerah provinsi
- c. Peraturan daerah kabupaten.

Perencanaan Peraturan Pemerintah (PP) dilakukan dalam suatu program penyusunan peraturan pemerintah terdapat di Pasal 24 UU No.12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

#### Pasal 25

- (1) Sebagaimana maksud dari pasal 24 memuat daftar judul dan pokok materi muatan Rancangan Peraturan Pemerintah.  
Untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya<sup>84</sup>
- (2) Perencanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan paling lama 1 tahun.

---

<sup>82</sup> *Ibid.*, Pasal 14

<sup>83</sup> *Ibid.*, Pasal 12

<sup>84</sup> *Ibid.*, Pasal 25 Ayat 1&2.

## Pasal 26

- (1) Perencanaan Peraturan Pemerintah sebagai dimaksud pada Pasal 25 dikordinasikan pada Menteri yang menyelenggarakan urusan dibidang hukum.
- (2) Perencanaan Peraturan Pemerintah sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Presiden<sup>85</sup>

## Pasal 27

Rancangan Peraturan Pemerintah berasal dari kementerian dan/atau lembaga non-kementerian sesuai dengan bidang tugasnya.<sup>86</sup>

## Pasal 28

- (1) Dalam keadaan tertentu kementerian atau lembaga pemerintahan non-kementerian dapat mengajukan Rancangan Peraturan Pemerintah
- (2) Rancangan peraturan pemerintah sebagai mana yang dimaksud pada ayat 1 dibuat berdasarkan kebutuhan Undang-Undang atau putusan Mahkamah Agung.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> *Ibid.*, Pasal 26 Ayat 1&2.

<sup>86</sup> *Ibid.*, Pasal 27.

<sup>87</sup> *Ibid.*, Pasal 28.

## Pasal 54

1. Dalam Penyusunan peraturan pemerintah pemerakarsa membentuk panitia antar kementerian dan/atau lembaga pemerintah non-kementerian;
2. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Pemerintah dikordinasikan oleh Menteri yang menyelenggarakan pemerintah di bidang hukum;
3. Ketentuan lebih lanjut tentang Penyusunan Peraturan Pemerintah diatur dengan Peraturan Presiden.<sup>88</sup>

Agar setiap orang mengetahuinya peraturan perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam :

- a. Lembaran Negara Republik Indonesia ;
- b. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia;
- c. Berita Negara Republik Indonesia;
- d. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia,
- e. Lembaran Daerah;
- f. Tambahan Lembaran daerah;
- g. Atau Berita Daerah.

Peraturan perundang-undangan yang harus di undang-undangkan di Lembaran Negara Republik Indonesia meliputi:

- a. Undang-Undang/Peraturan pemerintah Pengganti undang-undang;

---

<sup>88</sup> *Ibid.*, Pasal 54

- b. Peraturan Pemerintah;
- c. Peraturan Presiden;
- d. Peraturan Perundang-undangan lain yang berlaku dan yang harus diundangkan di Berita Negara Republik Indonesia.

## **B. MATERI MUATAN PERATURAN PEMERINTAH**

Di dalam hierarki Perundang-undangan Indonesia telah tertera di UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan apabila dilihat secara seksama posisi Peraturan Pemerintah berada di bawah Undang-undang dan peraturan pemerintah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi.

Pasal 5 ayat 2 UUD 1945 menegaskan bahwa “Presiden menempatkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.” Berdasarkan ketentuan ini, peraturan pemerintah dibuat oleh Presiden hanya untuk melaksanakan Undang-undang. Tidak akan ada Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan UUD 1945, atau semata-mata didasarkan pada kewenangan mandiri (*original power*) Presiden membentuk peraturan perundang-undangan. Yang dimaksud dengan melaksanakan undang-undang dan ketentuan-ketentuan yang telah terdapat dalam undang-undang. Dengan perkataan lain setiap ketentuan peraturan pemerintah harus berkaitan dengan satu atau beberapa ketentuan undang-undang.<sup>89</sup> Jelas bahwa materi muatan PP adalah keseluruhan materi muatan Undang-undang yang dilimpahkan padanya.<sup>90</sup> Pasal 12 UU No. 12 Tahun 2011 menjelaskan bahwa materi undang-undang sebagaimana mestinya. Yang

---

<sup>89</sup> Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill-co, Jakarta, 1992, hlm.50

<sup>90</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.Cit.*, hlm. 62



dimaksud menjalankan Undang-undang sebagaimana mestinya adalah penetapan peraturan pemerintah undang-undang atau untuk menjalankan Undang-undang sepanjang diperlukan sepanjang tidak menyimpang dan materi yang diatur dalam undang-undang yang bersangkutan.<sup>91</sup>

Bagaimana cara membentuk keterkaitan antara peraturan pemerintah dan Undang-undang. Setiap undang-undang harus mencantumkan secara tegas seandainya menghendaki mengatur secara lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.<sup>92</sup>

Sementara, A. Hamid Attamimi mengatakan bahwa:<sup>93</sup>

“Suatu peraturan pemerintah dapat dibentuk meski undang-undang yang bersangkutan tidak memintanya dengan tegas, atau meski undang-undang itu tidak menyatakan dalam ketentuannya tentang perlunya sebuah peraturan pemerintah. Meskipun peraturan pemerintah merupakan peraturan delegasian dan undang-undang, dan mendelegasikan kewenangan memerlukan pernyataan yang tegas, namun dalam hal peraturan pemerintah ini pendelegasian kewenangan itu sudah dilakukan” secara tidak langsung oleh UUD 1945 Pasal 5 ayat (2) dalam wujud kekuasaan reglementer. Sebaliknya peraturan pemerintah tidak dapat dibentuk meski dengan kekuasaan reglementer sudah diberikan oleh UUD 1945, mengingat sifat dan hakikat peraturan Pemerintah yang berfungsi menjalankan undang-undang tersebut.”

Dalam hal Undang-undang tidak mengatur secara tegas, Presiden bebas memilih antara bentuk peraturan pemerintah atau keputusan Presiden. Kebebasan

---

<sup>91</sup> Lihat Penjelasan Pasal 12 UU No. 12 Tahun 2011

<sup>92</sup> Bagir Manan, *Op.Cit.*, hlm. 53

<sup>93</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Op.Cit.*, hlm. 179

Presiden bukan tidak terbatas. Dalam hal tertentu Presiden harus menggunakan bentuk Peraturan Pemerintah bukan keputusan Presiden, yaitu:<sup>94</sup>

Pertama, peraturan pelaksana tersebut perlu diperkuat dengan ancaman pidana. Hanya peraturan pemerintah satu-satunya peraturan pelaksana yang dimungkinkan memuat ancaman pidana, mengenai pemuatan ancaman pidana dalam peraturan pemerintah terdapat berbagai pendapat. Disatu pihak ada yang menyatakan pada dasarnya Peraturan Pemerintah tidak dapat memuat ancaman pidana. Pemuatan ancaman pidana didasarkan semata-mata pada kuasa Undang-undang yang dilaksanakan oleh peraturan pemerintah sebagai pelaksana ketentuan undang-undang lingkungan hidup. Apabila peraturan tersebut ingin membuat ancaman pidana maka dapat dinilai apakah di dalam undang-undang memuat ketentuan pidana. Jika tidak ada ketentuan yang memperbolehkan, maka peraturan pemerintah yang bersangkutan tidak boleh memuat ancaman pidana.

Pendapat lain juga menyatakan bahwa pada dasarnya peraturan pemerintah tidak boleh memuat ancaman pidana. Pemuatan ancaman pidana dalam peraturan pemerintah dapat juga didasarkan pada suatu peraturan umum yang bersifat mengatur. Pandangan tersebut memungkinkan ancaman pidana dapat dilakukan pada peraturan pemerintah walaupun undang-undang tidak menjelaskan secara tegas atau tidak memberikuasa untuk membuat ancaman pidana.

Pada masa pemerintahan Hindia Belanda, hal semacam ini (khusus ancaman pidana) pernah diatur dalam IS Pasal 81 ayat (2) dan Ordonansi 1927 (Staatblad

---

<sup>94</sup> Bagir Manan, *Op.Cit.*, hlm.53-56

1927). Ketentuan semacam IS tersebut di atas pernah juga dikemukakan dalam UUDS 1950, Pasal 98 ayat (2) yang berbunyi: “ Peraturan Pemerintah dapat mencantumkan hukuman-hukuman atas pelanggaran aturan-aturannya. Batas-batas hukuman yang akan ditetapkan akan diatur dengan undang-undang.

Baik Staatsblad 1927:346 maupun pasal 98 UUDS 1950, dapat diberlakukan berdasarkan aturan peralihan pasal II UUD 1945. Kedua ketentuan tersebut tidak mengandung hal-hal yang bertentangan dengan UUD 1945 sehingga tidak terdapat suatu ketentuan atau petunjuk dalam UUD yang melarang adanya peraturan umum seperti Staatsblad 1927:346, maupun UUDS 1950. Ditinjau secara normatif, berdasarkan aturan peralihan pasal II UUDS 1945, yang menunjuk Staatsblad 1927:346 dan UUDS 1950, pasal 98, maka peraturan pemerintah dapat memuat ancaman pidana walaupun undang-undang yang menjadi landasannya tidak mengatur secara tegas. Tetapi, apabila ada peraturan umum yang memungkinkan peraturan pemerintah memuat ancaman pidana, harus ditentukan jenis, sifat dan batasan tertinggi ancamannya.<sup>95</sup>

Kedua, faktor kedua yang dapat dijadikan dasar mempergunakan bentuk peraturan pemerintah walaupun undang-undang yang akan dilaksanakan tidak menyebut dengan tegas, apabila materi muatan mengandung hal-hal yang menyangkut hak dan kewajiban rakyat banyak (misalnya penentuan tarif pajak) atau dengan batasan tertentu berkaitan dengan hak-hak asasi atau hak yang diatur

---

<sup>95</sup> King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-undangan dan Aspek Pengujiannya*, Thafa Media, 2017, hlm. 73

dalam UUD 1945 (misalnya hal-hal yang mengatur seperti hak-hak di bidang pendidikan).

Seperti disebutkan di atas bahwa, dalam hal undang-undang yang akan dilaksanakan tidak secara tegas menyebutkan peraturan pemerintah, pada dasarnya Presiden bebas memilih bentuk praturan pemerintah atau keputusan Presiden dengan memperhatikan pembatasan tertentu dilihat dari segi kewenangan membentuk tidak ada perbedaan antara keputusan Presiden dan peraturan pemerintah, perbedaannya hanya terletak pada fungsi peraturan pemerintah untuk melaksanakan undang-undang. Jadi ada unsur delegasi. Keputusan Presiden tidak hanya melaksanakan undang-undang, tetapi juga dapat dibuat berdasarkan kewenangan mandiri Presiden.<sup>96</sup>

Sebagaimana halnya peraturan yang menjalankan peraturan lebih tinggi (dalam hal ini undang-undang) suatu peraturan pemerintah tidak dapat mengubah materi yang ada dalam undang-undang yang dijalkannya, tidak dapat menambah, tidak mengurangi, dan tidak menyisipi suatu ketentuan serta tidak memodifikasi materi dan pengertian yang telah ada dalam Undang-undang yang menjadi induknya.<sup>97</sup>

Dan nama yang diberikan oleh UUD 1945 sendiri dapat di ketahui suatu peraturann pemerintah hanya dapat berisi peraturan (*regeling*) atau kombinasi peraturan dan penetapan (*beschiking*), namun tidak dapat berisi penetapan semata-

---

<sup>96</sup> *Ibid.*, hlm. 75

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

mata, mengingat untuk penetapan telah disediakan tempat dan wadahnya, yakni keputusan Presiden.

Kecuali apabila sangat diperlukan, suatu peraturan pemerintah tidak mendelegasikan lagi kewenangan yang diperolehnya kepada peraturan yang lebih rendah, karena peraturan pemerintah memang diciptakan untuk menjalankan undang-undang. Apabila suatu undang-undang telah dijalankan oleh suatu peraturan pemerintah tersebut, maka pendelegasian lebih lanjut semacam itu tidak dilarang meskipun tidak dipujikan.

Materi muatan Peraturan pemerintah dapat berupa seluruh ketentuan yang tercantum dalam undang-undang yang bersangkutan ini berupa satu atau pun lebih dan satu undang-undang. Dengan perkataan lain materi muatan peraturan pemerintah ialah seluruh materi yang ada dalam undang-undang yang mendelegasikan. Pertimbangan atau konsiderans pembentukan peraturan pemerintah akan menyatakan undang-undang atau pun berbagai undang-undang mana yang meminta penjelasan oleh peraturan pemerintah tersebut, dengan demikian, satu undang-undang dapat mendelegasikan perincian pengaturan ketentuan-ketentuan kepada satu atau beberapa peraturan pemerintah dapat merupakan wadah pengaturan lebih lanjut ketentuan-ketentuan dan satu atau beberapa undang-undang.<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> *Ibid.*, hlm. 75-76

## C. PEMBATALAN/PENCABUTAN PERATURAN PEMERINTAH

### C.1 Istilah dan Pengertian

Istilah pengujian atau hak uji materil merupakan terjemahan dari istilah dalam bahasa asing, yakni istilah dari bahasa Belanda *toetsingrecht* dan istilah dari bahasa Inggris *judicial review*.

Kedua istilah dalam bahasa Belanda tersebut dalam penggunaan di Indonesia sering digunakan dengan salah kaprah dimana seakan-akan *toetsingrecht* dengan *judicial review* memiliki makna dan dapat digunakan dalam konteks yang sama dalam kaitan ini Jimly Assiddiqie berkomentar demikian “*toetsingrecht* biasanya diterjemahkan dengan perkataan hak uji yang dalam bahasa Inggris seolah diidentikan dengan *judicial review*. Konyol, *toetsing* dalam bahasa Belanda memang berarti menguji, sedangkan *recht* adalah hukum atau hak. Oleh karena itu *toetsingrecht* adalah hak atau kewenangan menguji atau hak uji jika hak kewenangan itu diberikan kepada hakim atau lembaga kekuasaan kehakiman maka dalam bahasa Inggris disebut *Judicial Review (JR)* yaitu terjemahan dari kata *review*, pengujian kembali peninjauan kembali, penilaian ulang oleh hakim atau lembaga judicial.”<sup>99</sup>

Untuk mengakhiri kekacauan penggunaan istilah *toetsingrecht* dan *judicial review* kedalam bahasa Indonesia maka Fatmawati telah menjernikan dengan mengambil kesimpulan sebagai berikut: (1) berdasarkan hak menguji formal dan hak menguji materil, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut : (a) hak

---

<sup>99</sup> Sirajuddin, *Legislative Drafting* , Setara Press, Malang, 2016, hlm. 213

menguji merupakan kewenangan untuk menilai peraturan perundang-undangan terhadap UUD; (b) hak menguji tidak hanya dimiliki oleh hakim, tetapi juga oleh lembaga negara lainnya yang diberikan kewenangan tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan selain hak menguji yang dimiliki hakim juga ada hak menguji yang dimiliki legislatif.<sup>100</sup>

Berdasarkan dari definisi *judicial review*, dapat disimpulkan sebagai berikut: (a) *judicial review* merupakan kewenangan dari hakim pengadilan (b) *judicial review* juga merupakan kewenangan hakim untuk menilai apakah *legislative act*, *executive act* dan *administrative action* bertentangan dengan UUD atau tidak.

Untuk menjaga agar kaidah-kaidah konstitusi yang termuat dalam Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan konstitusional lainnya tidak dilanggar atau disampingi baik dalam peraturan perundang-undangan ataupun tindakan pemerintah yang lainnya, dalam berbagai literatur yang ada terdapat tiga kategori besar pengujian peraturan perundang-undangan dan perbuatan administrasi negara, yaitu:<sup>101</sup>

1. Pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*).
2. Pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political review*).
3. Pengujian oleh pejabat atau badan administrasi lainnya (*administrative view*).

---

<sup>100</sup> *Ibid.*, hlm. 214

<sup>101</sup> Bagir Manan, *Empat Tulisan Tentang Hukum*, Program BKU Hukum ketatanegaraan, 1995, hlm. 3

Untuk menjamin konsistensi dan relevansi sebuah undang-undang dengan konstitusi dalam rangka *cek and balances* yang merupakan dimensi penting dari sebuah negara demokrasi kiranya pelembagaan hak uji material terhadap undang-undang diperlukan dan tidak ada halangan konstitusionalnya. Upaya-upaya untuk melembagakan pengujian material undang-undang sedikit mendapatkan pencerahan pada tahun 1970 pemerintah mengundangkan UU No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman dalam UU tersebut di pasal 26 di jelaskan bahwa hak menguji secara material undang-undang dimiliki oleh Mahkamah Agung terhadap peraturan perundang-undangan yang derajatnya berada di bawah undang-undang atau terhadap peraturan pemerintah, dan akhirnya telah sampai pada saat ini yang di tuangkan di dalam peraturam mahkama agung.<sup>102</sup>

Cappeletti membedakan dua pengawasan yang lazim dilakukan yaitu pengawasan secara yudisial (*judicial review*) maupun pengawasan secara politik (*political review*). Pengawasan yang dilakukan oleh badan yudisial dan pengawasan non yudisial atau melalui badan-badan selain yudisial, kedua pengawasan ini dengan cara menilai atau menguji (*review*) apakah suatu undang-undang atau peraturan perundang-undangan atau tindakan pemerintah yang lainnya atau tindakan pemerintah yang ada bertentangan dengan undang-undang atau tidak hak menilai tersebut dalam kepustakaan di sebut hak menguji (*toetsingrecht*).<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm.334-335

<sup>103</sup> Ni'matul Huda., *Op.Cit.* hlm.73



Jika dikaitkan dengan objek dan waktu, maka hak menguji tersebut dilakukan secara *a posteriori* dan secara *a prior*. Kewenangan menguji secara *a poteriori* jika objeknya adalah undang-undang atau setelah terjadinya perbuatan atau tindakan pemerintah, maka tindakan tersebut disebut *judicial review* sedangkan kewenangan untuk menguji secara *a prior* jika objek yang dikaji itu adalah rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tetapi belum diundangkan sebagaimana mestinya maka hal tersebut disebut *judicial preview*.<sup>104</sup>

Sebagaimana halnya Josep Tanenhus merumuskan bahwa, *judicial review* adalah *the proces with his a body judicial specify unconstitusalional from action what is done by legislative body and by executive head* rumusan ini menggambarkan bahwa *judicial review* adalah suatu proses untuk menguji tingkat konstitusionalitas suatu produk hukum badan legislatif atau badan eksekutif. Rumusan di atas mengidentifikasi tiga elemen pokok tentang *judicial review*, yaitu pertama, badan yang melaksanakan *judicial review* adalah badan atau kekuasaan kehakiman; kedua adanya unsur pertentangan norma hukum yang derajatnya di bawah.

---

<sup>104</sup> Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review Di Mahkamah Agung RI tiga dekade Pengujian Peraturan-Perundang-undangan*, RajaGrafindo, Jakarta, 2009, hlm. 3

### C.1. Objek Pengujian Peraturan Perundang-undangan

Objek pengujian peraturang perundang-undangan adalah peraturan yang bersifat mengatur (*regeling*), yaitu peraturan.<sup>105</sup> Untuk memahami undang-undang dapat diikuti pendapat Bagir Manan yang mengartikan praturan perundang-undangan sebagai keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum dimana aturan tingkah laku itu berisi ketentuan, tentang hak dan kewajiban, fungsi status, dan tatanan, maka hal-hal yang diatur juga bersifat abstrak.<sup>106</sup>

Oleh karena itu, di samping bersifat umum dan abstrak menjadi ciri atau elemen dari peraturan perundang-undangan, dimaksud untuk membedakan dengan keputusan tertulis yang berwenang yang bersifat individual dan konkret yakni ketetapan atau *beschikking*.<sup>107</sup>

Lebih lanjut Bagir Manan menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan memiliki tiga unsur penting, yaitu:

- a. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis, sehingga dapat juga disebut hukum tertulis.
- b. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat-atau lingkungan jabatan, yang memiliki wewenang membuat peraturan yang berlaku atau mengikat umum
- c. Peraturan perundang-undangan mengikat secara umum.

---

<sup>105</sup> Pasal 1angka 2 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004

<sup>106</sup> Zainal Arifin Hoesein., *Op.Cit.* hlm. 43

<sup>107</sup> *Ibid.*

Sedangkan suatu keputusan itu dapat dikategorikan sebagai ketetapan atau *beschikking* apabila memenuhi beberapa unsur, yaitu:<sup>108</sup>

- a. Keputusan sepihak
- b. Keputusan tersebut adalah tindakan hukum dilapangan hukum publik
- c. Keputusan dibuat oleh badan tata usaha negara;
- d. Keputusan mengenai masalah konkret dan individual;
- e. Keputusan dimaksud untuk mempunyai akibat hukum tertentu, yaitu menciptakan, mengubah, menghentikan, atau membatalkan suatu hubungan hukum.

Dalam arti khusus pengertian peraturan perundang-undangan adalah keseluruhan peraturan hierarki peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang kebawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah ataupun melibatkan peran pemerintah karena kedudukannya sebagai yang menjalankan undang-undang yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing.<sup>109</sup>

Objek Pengujian: Peraturan Perundang-undangan di Bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang

Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap Undang-undang (selanjutnya dianggap pengujian undang-undang di bawah undang-undang) merupakan bentuk pengujian yang objeknya adalah seluruh peraturan yang bersifat mengatur, abstrak, dan mengikat secara umum yang derajatnya di bawah Undang-undang dan yang dijadikan tolok ukur

---

<sup>108</sup> Safri Nugraha, *Hukum Administrasi Negara*, Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2005, hlm.

<sup>109</sup> Zainal Arifin Hoesein, *Op.Cit.*, hlm. 45

pengujiannya adalah undang-undang, maka oleh Jimmly disebut ‘*legal review*’ atau *judicial review on the regality of regulation*.<sup>110</sup>

Pengujian peraturan perundang-undangan dengan objek peraturan di bawah undang-undang, memang tidak diatur secara eksplisit di UUD 1945, tetapi sejak tahun 1970 secara eksplisit diatur dalam suatu undang-undang dan peraturan lainnya pertama kali diatur dalam Pasal 26 UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan pokok Kekuasaan Kehakiman, dan dilakukan oleh Pasal 11 ketetapan MPR No. III/MPR/1978, serta Pasal 31 UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung pengujian peraturan di bawah undang-undang ini secara tidak langsung memperaktekkan prinsip *cheks and balance* walaupun terbatas. Sebab pengujian peraturan pada dasarnya dapat dijalankan, apabila prinsip pemisahan kekuasaan dan *cheks and balance* dianut dan dilaksanakan dalam penyelenggaraan negara.<sup>111</sup>

Adanya pengaturan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang ini juga dimaksudkan sebagai kontrol normatif setiap tindakan atau produk hukum berupa peraturan dari pihak eksekutif dalam hal ini Presiden dan lembaga negara lainnya. Hal ini disebabkan Presiden diberi kewenangan cukup besar oleh undang-undang untuk menerjemahkan suatu materi muatan undang-undang dalam bentuk peraturan pemerintah dan ketika saat proses perundang-undangan posisi Presiden sebagai salah satu pihak pemberi persetujuan

---

<sup>110</sup> *Ibid.*, hlm. 54

<sup>111</sup> *Ibid.*, hlm. 55

dan pembahas.<sup>112</sup> Selain itu Presiden juga berhak dan berkewajiban untuk membuat dan menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) sebagai pelaksanaan undang-undang.<sup>113</sup>

Peraturan pemerintah sebagai pelaksana undang-undang, maka dengan sendirinya tidak dapat dibuat untuk menjalankan undang-undang dasar adalah undang-undang. Oleh karena itu pemerintah sebagai pelaksana undang-undang pada dasarnya materi muatan undang-undang harus lebih terperinci.

Oleh karena itu, posisi Presiden cukup besar dalam menafsirkan materi muatan undang-undang yang akan dituangkan dalam peraturan pemerintah, di samping itu juga lebih besar dari intervensi politik bagi kepentingan Presiden. Di samping itu, Presiden juga dapat menerbitkan keputusan dalam bentuk peraturan untuk menjalankan tugas dan fungsinya sebagai lembaga negara. Untuk hal ini, maka wewenang yang melekat dan terlahir sebagai pejabat tata usaha negara yang didasarkan atas kebebasan bertindak (*fries ermessen*).<sup>114</sup>

Pengujian hak uji materil ke Mahkamah Agung menurut peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 dapat dilakukan melalui jalur, yakni permohonan keberatan. Gugata adalah tuntutan terhadap badan atau pejabat tata usaha negara terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dan diajukan oleh Mahkamah Agung untuk mendapatkan suatu keputusan.<sup>115</sup>

---

<sup>112</sup> Pasal 20 Ayat 2 UUD NRI 1945

<sup>113</sup> Pasal 5 Ayat 2 UUD NRI 1945

<sup>114</sup> Philipus M Hardjon, *Pengantar Hukum Administrasi*, Gadjah mada University Press, Yogyakarta, 1993, hlm. 148

<sup>115</sup> Peraturan Mahkamah Agung Pasal 1

## Objek Pengujian: Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar

Undang-undang adalah suatu ketentuan tertulis yang dibuat oleh badan yang diberikan kewenangan oleh undang-undang dasar. Dalam konteks UUD NRI 1945, maka undang-undang dibuat oleh DPR-RI dan Presiden sehingga setiap rancangan undang-undang dibahas dan mendapatkan persetujuan bersama dari kedua lembaga tersebut dengan demikian otoritas pembuat undang-undang ada di DPR tetapi otoritas pembuat undang-undang ada di Presiden dan DPR. Olehkarena itu DPR adalah lembaga politik yang salah satu fungsinya ada pada bidang legislasi.<sup>116</sup>

Undang-undang merupakan bentuk peraturan yang muatan materinya cukup luas, baik menyangkut kehidupan kenegaraan, pemerintahan, masyarakat dan individu. Bidang yang takdapat diatur oleh undang-undang adalah hal-hal yang telah diatur oleh Undang-undang Dasar atau yang oleh undang-undang itu sendiri telah didelegasikan kepada peraturan perundang-undangan yang lainnya, secara garis besar materi muatan suatu undang-undang berkaitan dengan dua hal yaitu, pertama, mengatur lebih lanjut ketentuan dari undang-undang dasar, dan yang kedua, karena diperintahkan oleh Undang-Undang Dasar untuk diatur dengan undang-undang.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> Lihat di Pasal 20 dan Pasal 5 UUD Tahun 1945

<sup>117</sup> Zainal Arifin Hoesein., *Op.Cit.*, hlm. 52

Materi muatan undang-undang menurut Bagir Manan didasarkan pada muatan antara lain:<sup>118</sup>

- a. Ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar
- b. Ditetapkan dalam undang-undang terdahulu;
- c. Ditetapkan dalam rangka mencabut atau menambah dari undang-undang yang lama;
- d. Menyangkut hak dasar
- e. Menyangkut kepentingan rakyat
- f. Ditetapkan dalam rangka mencabut atau menambah dari undang-undang yang lama;
- g. Menyangkut hak dasar;
- h. Menyangkut kepentingan rakyat.

Tolok ukur tersebut, dalam hal tertentu tidak bersifat mutlak, yaitu tidak semua materi undang-undang itu harus diatur secara formal dalam suatu undang-undang, tetapi undang-undang bisa mendelegasikan kewenangannya kepada undang-undang yang lebih rendah tingkatannya.<sup>119</sup>

Pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar oleh Jimly disebut sebagai pengujian konstusional, hal ini berkaitan dengan pengujian terhadap konstusionalitas dari norma hukum yang sedang diuji (*judicial review on the constitutional of law*). Dalam artian pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar dapat terjadi apabila negara menganut prinsip supremasi hukum dan bukan supremasi parlemen sebab apabila supremasi parlemen berarti undang-undang yang dibuat parlemen tidak dapat diganggu gugat karena parlemen menjadi representasi dari kedaulatan rakyat.<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> *Ibid.*

<sup>119</sup> *Ibid.*, hlm. 52

<sup>120</sup> *Ibid.*, hlm. 53

Wewenang Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar diatur lebih lanjut dalam UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi melalui undang-undang tersebut ditegaskan bahwa undang-undang yang diundangkan setelah perubahan undang-undang dasar. Hal yang dimaksud dengan perubahan undang-undang dasar adalah perubahan sejak tahun 1999.<sup>121</sup>

Studi hukum mengaitkan masalah susunan hierarki peraturan perundang-undangan dengan teori jenjang norma (*stufenbau theory*) yang dikembangkan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky. Jika terjadi pertentangan di dalam perundang-undangan, maka dapat dilakukan untuk memastikan keabsahannya (melalui lembaga yudikatif). Pengujian ini biasanya disebut *judicial review*.<sup>122</sup>

Pengertian *judicial review* dapat disimpulkan lebih sempit dan lebih luas dari kedua konsep pengujian di atas, yaitu *toetsingrecht* dan *constitutional review*. Dikatakan lebih sempit karena kewenangan pengujian hanya diberikan kepada hakim atau lembaga peradilan, sedangkan disebutkan lebih luas karena pengujiannya tidak hanya konstitusi tetapi bisa juga undang-undang yang secara hierarki juga berada dibawah undang-undang. Dengan demikian pelaksanaan *judicial review* menjadi kewenangan lembaga prapradilan yang diberi kewenangan khusus. Untuk itu diberikan undang-undang dasar dan undang-undang untuk menguji tingkat konstitusionalitas atau keabsahan suatu perundang-

---

<sup>121</sup> Lihat di Penjelasan Pasal 50 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

<sup>122</sup> Ali Marwan Hsb, *Konsep Judicial Review dan Pelembagaannya di Berbagai Negara*, Setara Press, 2017, Malang, hlm. 7



undangan terhadap peraturan perundang-dangan yang secara hierarki derajatnya lebih tinggi.

## **BAB IV**

### **PEMBAHASAN**

#### **A. PENYAJIAN DATA**

Isi Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 2018 tentang Tata cara Pengendalian Impor Komoditas Perikanan Dan Komoditas Pergaraman Sebagai Bahan baku dan Bahan Penolong Industri “Pasal 1 ayat 3 garam adalah senyawa kimia yang komponen utamanya adalah natrium klorida dan dapat mengandung unsur lain seperti magnesium, kalsium, besi dengan bahan tambahan dan tanpa bahan tambahan.” Pada ayat 5, Komoditas pergaraman adalah hasil dari usaha pergaraman yang dapat diperdagangkan disimpan dan atau dipertukarkan, sedangkan bahan baku adalah bahan mentah atau bahan setengah jadi atau barang jadi yang dapat diolah menjadi barang setengah jadi. Pada ayat 7, Impor adalah kegiatan memasukkan barang kedalam daerah pabean, ayat rekomendasi adalah keterangan tertulis yang diberikan kepada Menteri yang melakukan urusan di bidang perdagangan untuk melakukan impor ke dalam wilayah Republik Indonesia.

- Pasal 2 ayat 3 pengendalian impor komoditas perikanan dan komoditas pergaraman dilakukan dengan melakukan penetapan tempat pemasukan, jenis, volume, waktu pemasukan, serta pemenuhan persyaratan administratif dan standar mutu.
- Pasal 3 ayat 2 berbunyi dalam hal impor komoditas pergaraman digunakan sebagai bahan baku dan bahan penolong industri penetapan rekomendasi

sebagaimana dimaksud pada ayat 1 berdasarkan peraturan pemerintah ini diserahkan pelaksanaannya kepada Menteri yang menjalankan urusan di bidang perindustrian.

- Pasal 3 ayat 3 rekomendasi sebagaimana dimaksud pada ayat 2 memuat penetapan Tempat pemasukan, jenis, volume, waktu pemasukan, dan standar mutu.
- Pasal 4 rekomendasi yang dimaksudkan pada pasal 3 huruf a,b,c,d ditetapkan berdasarkan hasil dari rapat kordinasi yang menyelenggarakan pemerintahan di bidang kordinasi perekonomian
- Pasal 5 tempat pemasukan jenis sebagaimana maksud dari pasal 3 huruf b merupakan jenis pemasukan pergaraman sebagai bahan baku dan bahan industri.
- Pasal 6 persetujuan impor komoditas perikanan dan pergaraman yang diterbitkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang perdagangan untuk bahan baku dan bahan penolong industri sesuai rekomendasi yang diberikan oleh menteri yang melakukan urusan dibidang perindustrian setelah memenuhi persyaratan administratif sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Sebelum diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2018 ini pemerintah telah melakukan rekomendasi yang tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidayaan Ikan, Dan Petambak Garam. Terlihat pada Pasal 7 Peraturan Pemerintah huruf A yang berbunyi “Pada saat peraturan pemerintah ini mulai

berlaku izin impor komoditas pergaraman sebagai bahan baku dan bahan penolong industri yang telah diterbitkan pada tahun 2018 oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang perdagangan (Dirjen Perdagangan Luar Negeri berdasarkan jumlah yang telah ditetapkan sebesar 2.370.054,45 Ton (dua juta tiga ratus tujuh puluh lima puluh empat koma empat puluh lima ton) dapat dilaksanakan dan berlaku mengikat.

Dalam pembuatan Peraturan Pemerintah ini tidak melibatkan menteri kelautan dan perikanan Susi Pudjiastuti dalam pembuatan peraturan pemerintah No. 9 Tahun 2018 tentang pemindahan kewenangan rekomendasi impor garam dari Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) ke Kementerian Perindustrian yang menyebabkan kekhawatiran turunnya harga garam nasional, ujarnya saat bertemu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI komisi IV.<sup>123</sup>

Pasal 37 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam menyebutkan, "Dalam hal impor komoditas perikanan dan komoditas pergaraman, menteri terkait harus mendapatkan rekomendasi dari menteri." Artinya, Menteri Kelautan berwenang memberi rekomendasi kuota impor yang diperlukan. Secara rigid Peraturan Pemerintah ini juga mencantumkan angka 2,37 juta ton dari kebutuhan

---

<sup>123</sup> Di lihat di, <https://katadata.co.id/berita/2018/03/26/susi-saya-tidak-dilibatkan-dalam-penyusunan-pp-impor-garam> diakses pada Tgl. 3 Juni 2018, jam 16:33.

3,7 juta ton sedangkan KKP mengusulkan jatah impor garam sebanyak 2,2 juta ton. Sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang.<sup>124</sup>

Kementerian perikanan hanya mengeluarkan rekomendasi impor garam industri sebanyak 2,1 juta ton namun kementerian bidang perekonomian malah mengeluarkan rekomendasi impor garam 3,7 juta ton, menteri kelautan dan perikanan Susi pun lantas menilai kementerian kordinator bidang perekonomian dan kementerian perdagangan telah mengesampingkan rekomendasi yang di keluarkan KKP. Mereka tidak mengindahkan rekomendasi KKP yang 2,1 juta ton kata Susi.<sup>125</sup>

Lebih lanjut, Susi berpendapat bahwa KKP telah menghitung perkiraan produksi berdasarkan perhitungan KKP, angka 2,1 juta ton itu muncul dengan mempertimbangkan kebutuhan garam secara total di tahun ini yang mencapai 3,9 juta ton, perkiraan produksi sebesar 1,5 juta ton, dan stok bisa sebanyak 340 ribu ton. Dan KKP telah menyadari, melihat dan menginvestigasi bahwa hasil garam sebanyak 1,1 juta ton dengan demikian besaran produksipun diperkirakan akan meningkat ditahun ini, ucap Susi.<sup>126</sup>

Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri, Oke Nurwan, mengatakan pihaknya baru mengeluarkan izin impor garam industri sebesar 2,37 juta ton. Jumlah tersebut mengacu pada hasil rapat di Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman bulan Desember 2017. Pada saat dikeluarkannya rekomendasi pada

---

<sup>124</sup> Lihat di, <https://m.liputan6.com/bisnis/read/3237331/headline-beda-data-impor-garam-kemenperin-vs-kkp-valid-mana> diakses pada tgl 3 juni 2018 jam 16:59

<sup>125</sup> Dilihat, <https://www.merdeka.com/uang/menteri-susi-sebut-impor-garam-tak-sesuai-rekomendasi-ini-jawaban-darmin.html> terakhir diakses jam 13:16 Juni 2018.

<sup>126</sup> *Ibid*

saat belum diterbitkannya Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 2018 tersebut yang mana peraturan Pemerintah itu di undang-undangkan pada bulan.<sup>127</sup>

Undang-Undang No.7 Tahun 2016 tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan dan Petambak Garam:<sup>128</sup>

- Pasal 1 ayat 25 komoditas pergaraman adalah hasil dari usaha pergaraman yang dapat di perdagangan disimpan dan/atau dipertukarkan.
- Pasal 1 ayat 27 Pelaku Usaha adalah orang perseorangan atau korporasi yang melakukan usaha prasarana dan/atau sarana produksi Perikanan, prasarana dan/atau sarana produksi Garam, pengolahan, dan pemasaran hasil Perikanan, serta produksi Garam yang berkedudukan di wilayah hukum Republik Indonesia.
- Pasal 1 ayat 34 Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kelautan dan perikanan.
- Pasal 37 (1)Pemerintah Pusat mengendalikan impor Komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman.
- (2) Pengendalian impor Komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui penetapan tempat pemasukan, jenis dan volume, waktu pemasukan, serta pemenuhan persyaratan administratif dan standar mutu.

---

<sup>127</sup> Dilihat <https://bisnis.tempo.co/read/1054113/kemendag-baru-terbitkan-izin-impor-garam-237-juta-ton> terakhir di akses jam 10:25 tgl 8 Juni 2018.

<sup>128</sup> Lihat di Undang-Undang No.7 Tahun 2016 tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan dan Petambak Garam lihat di pasal 1, 37 38 dan 74

- (3) Dalam hal impor Komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman, menteri terkait harus mendapatkan rekomendasi dari Menteri
- Pasal 38 Setiap Orang dilarang mengimpor Komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman yang tidak sesuai dengan tempat pemasukan, jenis, waktu pemasukan, dan/atau standar mutu wajib yang ditetapkan oleh Menteri.
- Pasal 74 Setiap Orang yang melakukan impor Komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman yang tidak sesuai dengan tempat pemasukan, jenis, waktu pemasukan, dan/atau standar mutu wajib yang ditetapkan oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp6.000.000.000,00 (enam miliar rupiah).

Pasal 17 UUD 1945 ayat(1):Presiden dibantu oleh Menteri-menteri Negara

ayat(2): Menteri-menteri itu diangkat oleh Presiden

ayat(3): Menteri-menteri itu pemimpin departemen pemerintahan.

Penjelasan UUD 1945 menentukan bahwa menteri-menteri negara bukanlah pegawai tinggi biasa meskipun kedudukan menteri itu ditentukan oleh Presiden, oleh karena itu menteri-menteri itulah yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintahan di dalam praktek.<sup>129</sup>

Adapun yang menjadi visi dan misi KKP, Salah satu misi pembangunan nasional yang terkait dengan pembangunan kelautan dan perikanan adalah

---

<sup>129</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan 1*, PT kanisius, Yogyakarta,1996, hlm. 138

Mewujudkan Indonesia menjadi Negara Maritim yang Mandiri, maju, kuat dan berbasis kepentingan nasional. Sebagai organisasi yang membantu Presiden untuk membidangi urusan kelautan dan perikanan, maka visi KKP ditetapkan selaras dengan visi pembangunan nasional serta bertujuan untuk mendukung terwujudnya Indonesia sebagai poros maritim dunia. Visi KKP adalah Mewujudkan Sektor Kelautan dan Perikanan Indonesia yang Mandiri, Maju, Kuat dan Berbasis Kepentingan Nasional.

“Mandiri” dimaksudkan ke depan Indonesia dapat mengandalkan kemampuan dan kekuatan sendiri dalam mengelola sumber daya kelautan dan perikanan, sehingga sejajar dan sederajat dengan bangsa lain. Maju dimaksudkan dapat mengelola sumber daya kelautan dan perikanan dengan kekuatan SDM kompeten dan iptek yang inovatif dan bernilai tambah, untuk mencapai kesejahteraan masyarakat yang tinggi dan merata.

### C. TUJUAN KKP

Menjabarkan misi pembangunan kelautan dan perikanan, maka tujuan pembangunan kelautan dan perikanan adalah:<sup>130</sup>

1. Meningkatkan pengawasan pengelolaan sumberdaya kelautan dan perikanan;
2. Mengembangkan sistem perkarantinaan perikanan, pengendalian mutu,
3. Mengoptimalkan pengelolaan ruang laut ;

---

<sup>130</sup> Di lihat, <http://kcp.go.id/page/7-visi-dan-misi> diakses pada tanggal 5 juni 2018, jam 14:13



4. Meningkatkan daya saing dan sistem logistik hasil kelautan dan perikanan.

## **B. Analisis Pembentukan Peraturan Pemerintah Terhadap UU Nomor 12 Tahun 2012**

Apakah pembentukan Peraturan Pemerintah (PP) telah sesuai dengan peraturang perundang-undangan. Peratuan Pemerintah dilihat dari kedudukannya di UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12 2011) bahwa posisi Undang-undang No. 7 Tahun 2016 berada pada posisi ke-tiga di huruf C sedangkan Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 2018 berada pada posisi ke-4 atau huruf D tentang pengendalian impor komoditas garam berada di bawah undang-undang selanjutnya di sebut (PP 9 2018). Kekuatan hukum dari perundang-undangan di Indonesia sesuai dengan hierarki tersebut (berlaku asas *Lex Superior derograt legi inferior*)

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat 1:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 7 ayat (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Penjelasan ayat 2 Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. ayat (1). Dari penjelasan Pasal 7 tersebut bahwa peraturan yang rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya.

Materi muatan Peraturan Pemerintah ada di Pasal 12 UU No. 12 Tahun 2011 yang berisi “Materi muatan peraturan pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya” dan dalam proses pembuat PP 9 2018 tidak sejalan dengan ketentuan yang ada pada UU No. 12 Tahun 2011 karena di dalam materi peraturan pemerintah tertera isi yang berlawanan dengan undang-undang yang ada di atasnya yaitu UU No. 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan dan Petambak Garam selanjutnya disebut (UU NO. 7 2016). Karena pengimplementasian undang-undang sudah jauh berbeda atau materi muatan yang berlawanan.

Di dalam Pasal 1 nomor 13 Undang-undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berbunyi, “Materi muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi dan hierarki peraturan perundang-undangan”.

Di Pasal 5 (UU No. 12 Tahun 2011) dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Penjelasan pasal 5 huruf C yang dimaksud dengan “Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.<sup>131</sup> Pasal 37 ayat 3 Dalam hal impor Komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman, menteri terkait harus mendapatkan rekomendasi dari Menteri

Isi dari Pasal 38 UU 7 2016 Setiap Orang dilarang melakukan impor Komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman yang tidak sesuai dengan tempat pemasukan, jenis, volume, waktu pemasukan, dan/atau standar mutu yang ditetapkan oleh Menteri.<sup>132</sup> Menteri yang di maksudkan Pasal 38 ini ialah Menteri Kelautan dan Perikanan (lihat di Pasal 1).

---

<sup>131</sup> Ada dipenjelasan UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 5.

<sup>132</sup> Pasal 38 UU No. 7 Tahun 2018.

Ketentuan tersebut di perkuat lagi dengan adanya ketentuan pidana di dalam UU 7 2016 di Pasal 74 “Setiap Orang yang melakukan impor Komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman yang tidak sesuai dengan tempat pemasukan, jenis, volume, waktu pemasukan, dan/atau standar mutu wajib yang ditetapkan oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp6.000.000.000,00 (enam miliar rupiah).”

Menteri Susi Pudjiastuti sebelumnya tidak mengetahui jika peraturan pemerintah tersebut telah dibuat dan tidak turut menyertakan Kementerian Kelautan dan Perikanan. Menteri Kelautan dan Perikanan Susi Pudjiastuti menyatakan pihaknya tidak dilibatkan dalam pembuatan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2018 terkait pemindahan kewenangan rekomendasi impor garam dari Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) kepada Kementerian Perindustrian. Susi mengaku khawatir, besaran impor garam menyebabkan harga di tingkat petambak jatuh. “Saya tidak dilibatkan dalam penyusunan PP”.<sup>133</sup>

Hal demikianpun telah di jelaskan di Undang-Undang No. 7 Tahun 2016 Pasal 38 “Bahwa Setiap Orang dilarang mengimpor komoditas perikanan dan komoditas Pergaraman yang tidak sesuai dengan tempat pemasukan, jenis, waktu pemasukan, dan/atau standar mutu wajib yang ditetapkan oleh Menteri”. Di Pasal 38 ini di pertegas bahwa selain di kementerian Kelautan dan Perikanan dilarang

---

<sup>133</sup> <https://katadata.co.id/berita/2018/03/26/susi-saya-tidak-dilibatkan-dalam-penyusunan-pp-impor-garam> diakses terakhir pada tanggal 10 juli 2018 jam 19:34.

melakukan impor komoditas perikanan dan pergaraman yang tidak sesuai dengan tempat, jenis, volume, dan standar mutu.

Sedangkan di PP 9 2018 mengganti kewenangan yang telah diatur oleh undang-undang. Pasal 3 Dalam hal Impor Komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman digunakan sebagai Bahan Baku dan bahan penolong Industri, penetapan Rekomendasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan Peraturan Pemerintah ini diserahkan pelaksanaannya kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perindustrian.

Begitu juga isi dari Pasal 7 ketentuan peralihan PP 9 2018 huruf A izin Impor Komoditas Pergaraman sebagai Bahan Baku dan bahan penolong Industri yang telah diterbitkan pada tahun 2018 oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perdagangan berdasarkan jumlah yang telah ditetapkan sebesar 2.370.054,45 Ton (dua juta tiga ratus tujuh puluh ribu lima puluh empat koma empat puluh lima Ton) dapat dilaksanakan dan dinyatakan berlaku mengikat. Padahal KKP telah mengeluarkan rekomendasi sebesar 2,2 juta ton. KKP mengeluarkan rekomendasi itu amah yang di berikan undang-undang

Dari beberapa pasal di atas telah terlihat bahwa PP 9 2018 ini materi muatannya sudah berlawanan dan tidak lagi sejalan dengan undang-undang yang ada di atasnya (UU 7 2016). Hal tersebut tidak sama seperti maksud dari Pasal 5 huruf C (UU 12 Tahun 2011) yaitu kesesuaian antara materi muatan undang-undang dengan PP. Bahwa dalam pemuata undang-undang harus memperhatikan

materi materi muatan dengan teliti sesuai dengan jenis hierarki perundang-undangan.

Seperti yang telah diamanatkan oleh Undang-undang perlindungan nelayan dan petambak garam bahwa tugas dan bidang yang dimaksud dalam hal ini adalah pemberian rekomendasi izin impor garam sebagai bahan baku dan penolong industri, menurut pasal 28 (1) dalam keadaan tertentu kementerian atau lembaga pemerintahan non-kementerian dapat mengajukan Rancangan Peraturan Pemerintah tetapi di ayat 2 berbunyi lagi “Rancangan peraturan pemerintah sebagai mana yang dimaksud pada ayat 1 dibuat berdasarkan kebutuhan Undang-Undang atau putusan Mahkamah Agung.” Kenyataan yang terjadi adalah peraturan pemerintah tersebut bukannya menjalankan undang-undang tetapi undang-undang itu bertentangan dengan undang-undang yang ada di atasnya. Dengan memindahkan wajib rekomendasi dari KKP berubah menjadi Kementerian Perindustrian dan perbedaan jumlah impor. .

Dari situlah adanya ketidak sinkronan antara volume/jumlah yang tidak sesuai dengan apa yang telah direkomendasikan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan. Sebelumnya Materi muatan Peraturan Pemerintah dijelaskan dalam Pasal 10 UU No.10 Tahun. 2004 yang berbunyi “Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagai mana mestinya”. Yang dimaksud “Sebagai mana mestinya” adalah materi muatan yang

diatur dalam Peraturan Pemerintah tidak boleh menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan.<sup>134</sup>

Dari penjelasan-penjelasan pasal di atas terlihat jelas bahwa undang-undang Nomor 7 Tahun 2016 melarang keras bahwa selain Kementerian Kelautan dan Perikanan tidak boleh mengeluarkan izin impor garam dan dapat mendapatkan sanksi pidana bagi siapa saja yang melakukan impor yang tidak mendapatkan izin KKP.

Begitu juga dengan adanya *lex superior derogat legi inferior* yang artinya peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan yang rendah (asas hierarki), Dalam kerangka berfikir mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, pasti tidak terlepas dalam benak kita mengenai Teori *Stufen Bow* karya Hans Kelsen (selanjutnya disebut sebagai "*Teori Aquo*"). Hans Kelsen dalam Teori *Aquo* membahas mengenai jenjang norma hukum, dimana ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dan digunakan apabila terjadi pertentangan, dalam hal ini yang diperhatikan adalah hierarki peraturan perundang-undangan, misalnya ketika terjadi pertentangan antara Peraturan Pemerintah (PP) dengan Undang-undang, maka yang digunakan adalah Undang-undang karena undang-undang lebih tinggi derajatnya. Teori *Aquo* semakin diperjelas dalam hukum positif di Indonesia dalam bentuk Undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> Undang-undang nomor 10 tahun 2004 Pasal 10

<sup>135</sup> Maria Farida Indrati S, *Op. Cit*, hlm. 44

Apabila merujuk kepada asas atau teori jenjang norma hukum Hans Kelsen ini dan berdasarkan data-data dan pasal Peraturan Pemerintah dapat dikatakan bertentangan karena isi yang berbeda dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016. Hal ini diperkuat dalam undang-undang sudah dikatakan dengan jelas bahwa yang berhak mengeluarkan rekomendasi ialah KKP dan harus dipatuhi dan pada ketentuan pidana pada UU No.7 Tahun 2016 memberikan sanksi apabila tidak sesuai dengan apa yang direkomendasikan.

Pasal 37 ayat (2) Pengendalian impor Komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui penetapan tempat pemasukan, jenis dan volume, waktu pemasukan, serta pemenuhan persyaratan administratif jenis dan jumlah yang di keluarkan, oleh PP tidak sesuai dengan apa yang diperintahkan oleh undang-undang yaitu 2,2 juta ton sedangkan yang ada di PP sekitar 2,37 Juta ton. Dari segi materi muatan berarti PP tersebut tidak mengindahkan perbuatan menteri KKP yang diberi kewenangan oleh undang-undang untuk mengeluarkan rekomendasi yang wajib dipatuhi oleh setiap orang yang ingin melakukan impor terutama dibidang garam.

Jadi apakah tepat atau sesuai dengan undang-undang dalam membentuk Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 2018 tentang Pengendalian Komoditas Impor Garam Sebagai Bahan Baku dan Penolong Industri, tentu saja tidak karena Peraturan pemerintah itu bukan menjalankan ketentuan dari undang-undang, PP ini ternyata mengesampingkan dengan memberikan kewenangan baru yang tentunya bertentangan dengan undang-undang yang ada di atasnya contoh



digantinya kewenangan KKP dengan Kemenprin (Kementerian Perindustrian) dalam mengeluarkan rekomendasi, tentu saja hal tersebut tidak sesuai dengan ketentuan yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 pasal 12 Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

Disebutkan dalam penjelasan Pasal 12 UU 12/2011 bahwa: “Yang dimaksud dengan menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya” adalah penetapan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan perintah Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan. Dari pemaparan di atas PP tersebut dalam pembentukannya sudah tidak sesuai dengan undang-undang karena berlawanan dengan undang-undang. PP tersebut tidak bisa dijalankan apabila bertentangan dengan norma yang lebih tinggi sesuai dengan prinsip *lex superior derogate lex inferiori*, yang berarti undang-undang yang tinggi mengesampingkan undang-undang yang lebih rendah.

Pembentukan peraturan pelaksanaan undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih rendah atau peraturan di bawah undang-undang (*suborninate legislation*), seperti peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan lain-lain diaatur dengan peraturan yang tersendiri, keberadaan peraturan-peraturan yang berfungsi sebagai peraturan pelaksanaan undang-undang ini biasa disebut juga dengan “*delegated legislation*” sebagai *subordinate legislation* di bawah undang-undang. Disebut sebagai “*delegated legislation*”, karena untuk

menentukannya berasal dari kewenangan yang didelegasikan oleh undang-undang oleh pembentuk undang-undang (*legislature*). Lembaga-lembaga yang menetapkan peraturan-peraturan itu pada umumnya adalah lembaga eksekutif dan tidaklah berwenang untuk menetapkan peraturan itu apabila tidak mendapatkan delegasi dari undang-undang karena itu peraturan tersebut juga bisa disebut “*executive acts*” atau peraturan yang ditetapkan oleh lembaga pelaksana undang-undang itu sendiri.<sup>136</sup>

Prinsip pendelegasian kewenangan mengatur (*delegation of rule-making power*) pada pokoknya tunduk kepada doktrin atau “*legal maxim*” yang dikenal luas, yaitu *delegatus non potest delegare*, yang berarti “*a delegate may not sub delegate his or her power*” artinya pejabat atau lembaga yang diberi delegasi kewenangan itu tidak boleh mendelegasikan lagi kewenangannya untuk mengatur itu kepada lembaga lain yang lebih rendah.<sup>137</sup> Dari pemaparan paragraf ini kewenangan yang sudah diberikan oleh UU tidak boleh lagi di serahkan kepada pihak lain.

Sebagaimana dimaksud Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan Pasal 1 Ayat 5 Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya, yang berarti tidak tepat apabila peraturan pemerintah tidak sesuai dengan undang-undang. Telah terlihat dari penjelasan sebelumnya, bahwa peraturan pemerintah itu tidak

---

<sup>136</sup> Jimly Asshiddiqie, *Prihal Undang-Undang*, Raja Grafindo, Jakarta, 2014, hlm.194-195.

<sup>137</sup> *Ibid.*

mengindahkan peraturan undang-undang yang ada di atasnya. Sebagaimana isi Pasal 12 UU 12 Tahun 2011 yaitu “Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-undang sebagaimana mestinya.” Disebutkan dalam penjelasan Pasal 12 UU 12 Tahun 2011 bahwa “Yang dimaksud dengan menjalankan Undang-undang atau untuk menjalankan Undang-undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-undang yang bersangkutan.”

Mengenai materi muatan dalam PP, Maria Farida mengatakan bahwa PP adalah peraturan yang dibentuk sebagai peraturan yang menjalankan UU, atau peraturan yang dibentuk agar ketentuan dalam UU dapat berjalan. PP dibentuk oleh Presiden dan berfungsi menyelenggarakan ketentuan dalam UU, baik secara tidak tegas-tegas menyebutnya. Oleh karena itu, berbicara mengenai materi muatan UU yang dilimpahkan kepadanya, atau dengan perkataan lain materi muatan PP adalah sama dengan materi muatan UU, sebatas pada yang dilimpahkan kepadanya.<sup>138</sup> Jadi tidak Tepat apabila materi muatan PP 9 2018 tidak sejalan dengan undang-undang yang ada di atasnya. PP 9 2018 ini tidak tepat apabila memindahkan kewenangan impor garam, PP 9 2018 seharusnya mengatur tata cara pengendalian yang di lakukan oleh KKP bukan memindahkannya.

---

<sup>138</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op. Cit.*, hlm 116

### **C. Implikasi Hukum Dari Lahirnya PP 9 2018**

Dalam Negara hukum yang mengikuti tradisi *Civil law*, seperti halnya Negara R.I, Peraturan Perundang-undangan mempunyai peranan yang sangat penting dalam penyelenggaraan negara agar kehidupan bermasyarakat dan bernegara dapat berjalan secara tertib dan teratur karena adanya kepastian hukum, terpenuhinya rasa keadilan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan bersama. Peraturan Perundang-undangan disusun secara hierarki, berjenjang dari yang tertinggi sampai dengan yang terendah. Kekuatan Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan kedudukannya dalam hierarki.

Implikasi hukum dari lahirnya PP 9 2018, lahirnya PP ini bisa saja merugikan kepentingan nasional dan menyebabkan kerugian petani garam se-Indonesia karena kebanyakan garam yang masuk ke Indonesia, dan terlalu banyaknya sumber izin yang berbeda-beda, PP ini juga main tabrak aturan dan melegitimasi perbuatan pemerintah yang tidak sesuai undang-undang yang ada di atasnya, sehingga implikasinya PP ini bisa diuji ke Mahkamah Agung, dan dapat dibatalkan. Karena materi muatan yang berbeda dari undang-undang.

Agar dilakukan uji materi, pengertian *toetsingrecht* dikaitkan dengan objek dan waktu, maka hak menguji itu dilakukan dengan secara *a posteriori* dan *a priori* kewenangan secara *a posteriori*. Pengujian dilakukan wewenang menguji secara *a posteriori* yang objek undang-undang (setelah terjadinya tindakan atau perbuatan pemerintah) tindakan tersebut disebut *judicial review*. Kenapa harus di

*judicial review* karena pemerintah telah melegitimasi perbuatannya dengan PP padahal dan merubah kewenangan di undang-undang sudah diatur.<sup>139</sup> Bahwa kewenangan untuk mengeluarkan rekomendasi impor garam berada di Kementerian Kelautan dan Perikanan sebagaimana amanat dari undang-undang No. 7 Tahun 2016.

Sedangkan kewenangan menguji secara *a priori* objeknya rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama-sama namun belum diundang-undangkan disebut *judicial preview*. Karena objeknya sudah di undang-undangkan maka yang tepat adalah menggunakan jalur uji materi (*judicial review*) di Mahkamah Agung.

Sebelumnya, 4 Januari 2018 lalu Kementerian Perdagangan telah menerbitkan izin impor garam industri sebanyak 2,37 juta ton kepada 21 perusahaan (Dirjen Perdagangan Luar Negeri). Padahal, Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) yang berwenang merekomendasikan jumlah impor sebagaimana UU No. 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan Pembudi Daya Ikan dan Petambak Garam (Pasal 37 ayat 3), menyatakan alokasi impor sebesar 2,37 juta ton tersebut melebihi rekomendasi yang dikeluarkan, yakni 2,2 juta ton<sup>140</sup>. Dari pemaparan paragraf sebelumnya terlihat bahwa dirjen kementerian melakukan perbuatan melawan undang-undang yang mana mengeluarkan izin rekomendasi impor garam yang tidak sesuai dengan

---

<sup>139</sup> Imam Soebechi, *Hak Uji Materil*, Sinar Grafik, 2016 Jakarta, hlm. 50

<sup>140</sup> <https://geotimes.co.id/opini/sengkarut-kebijakan-impor-garam/> diakses pada 29 juni 2018

amanat undang-undang sehingga perbuatan pemerintah pada 4 Januari itu tidak dapat dibenarkan karena tidak sesuai dengan undang-undang perlindungan nelayan, yang kemudian perbuatan itu dilegalkan oleh peraturan pemerintah lewat Pasal 7 huruf B “Penerbitan izin Impor Komoditas Pergaraman sebagai Bahan Baku dan bahan penolong Industri pada tahun 2018 oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perdagangan berdasarkan jumlah yang telah ditetapkan dalam rapat koordinasi kementerian/lembaga dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini”. Maka tidak tepat apabila PP melegalkan perbuatan itu karena menyalahi undang-undang yang ada di atasnya (UU 7 2016).

Implikasi hukumnya juga telah tertulis di UU 7 Tahun 2016, karena telah tertulis di Undang-undang No. 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan Nelayan dan Petambak Garam. Ditambah lagi, ketentuan pidana pada Pasal 74 “Setiap Orang yang melakukan impor Komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman yang tidak sesuai dengan tempat pemasukan, jenis, volume, waktu pemasukan, dan/atau standar mutu yang wajib ditetapkan oleh Menteri. Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp6.000.000.000,00 (enam miliar rupiah)”. Dapat ditarik kesimpulan bahwa setiap perbuatan impor yang tidak sesuai dengan rekomendasi dari Kementerian Kelautan dan Perikanan dapat dikenakan pidana, Kementerian Perindustrian dan Kementerian Perdagangan telah mengeluarkan rekomendasi yang tidak sesuai dengan KKP sehingga kedua instansi tersebut dapat dilaporkan ke pihak yang berwajib karena dinilai telah melanggar perintah

undang-undang, padahal UU telah mengamanatkan rekomendasi itu hanya boleh dikeluarkan oleh KKP. Seperti yang tertulis di Pasal 38 setiap orang dilarang mengimpor komoditas perikanan dan komoditas perikanan yang tidak sesuai dengan jenis, volume, tempat akan dikenakan sanksi pidana dan/atau denda.

Menurut penjelasan Pasal 7 ayat 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang antara lain menentukan: "Penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundangan yang lebih tinggi. Dari uraian yang telah disampaikan, terlihat bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya. Telah diketahui pula dari jawaban sebelumnya bahwa peraturan pemerintah sudah tidak lagi sejalan dengan aturan undang-undang yang ada di atasnya terbukti dari materi muatan Pasal 3 ayat 3 dan pasal 7 huruf A,B (PP 9 2018), dan materi muatan PP tersebut cenderung beresiko mengakibatkan menurunnya harga garam nasional dan bisa saja merugikan para petani garam. Dikhawatirkan dalam jangka waktu yang panjang, Indonesia tidak dapat membangun industri garam nasional dan masih bergantung dengan impor garam dari luar negeri. Padahal, Indonesia memiliki potensi untuk menjadi penghasil garam secara mandiri karena memiliki laut yang luas.

Dari segi pembentukan perundang-undangan, Peraturan Pemerintah itu dapat dilakukan pengujian materi oleh lembaga yang mempunyai hak dalam uji

materil yaitu ke Mahkamah Agung, (Lihat Pasal 31 ayat 1 dan 2 UU No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung – UU 5/2004) Permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang diajukan langsung oleh pemohon atau kuasanya kepada MA dan dibuat secara tertulis dan rangkap sesuai keperluan dalam Bahasa Indonesia.

Lihat Pasal 31 A ayat 1 UU No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung – UU 3/2009). Permohonan judicial review hanya dapat dilakukan oleh pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, yaitu:<sup>141</sup>

- a. Perorangan warga negara Indonesia;
- b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; atau
- c. Badan hukum publik atau badan hukum privat.

Jadi siapapun dapat melakukan permohonan *judicial review* ke Mahkamah Agung barang siapa yang mengalami kerugian, terutama dalam kasus ini yang sangat merasa terancam oleh PP ini adalah Para petambak garam nasional karena bisa saja garam nasional kurang peminat dan menyebabkan garam hasil tambak tidak terjual dan mengalami kerugian. Dan alasan untuk melakukan pengujian terhadap peraturan pemerintah itu sudah kuat atau sudah sangat jelas bahwa ada yang tidak sesuai dengan ketentuan di Undang-undang. Dan permohonan

---

<sup>141</sup> Peraturan Mahkamah Agung (Perma) UU 3 2009 Permohonan Judicial Review



Keberatan diajukan dalam tenggang waktu 180 hari sejak ditetapkan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan (Pasal 2 ayat 94 Perma 1/2004).

Dari penjelasan yang telah dipaparkan di atas bahwa peraturan pemerintah itu sejatinya untuk menjalankan ketentuan dari undang-undang, dan tidak diperkenankan berlawanan dengan undang-undang yang ada di atasnya. Implikasi dari kewenangan yang bertentangan dengan undang-undang itu dapat dikenakan sanksi karena tindakan yang tidak sesuai dengan ketentuan undang-undang. Peraturan pemerintah ini berpotensi dibatalkan di Mahkamah Agung untuk diuji materi muatannya karena bertentangan dengan ketentuan yang ada di atasnya.

Adanya “*Asas lex superior derogat legi inferior*” peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah (asas hierarki), seperti yang telah disampaikan pada paragraf sebelumnya PP No. 9 Tahun 2018 derajatnya berada di bawah UU No. 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan Nelayan, yang mana materi muatan yang berlawanan dengan UU. Dan terdapatnya materi muatan yang berlawanan mengakibatkan batalnya PP 9 2018 tersebut karena melanggar ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, seperti yang tertera di pasal 7 huruf B peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya. Jadi implikasi lahirnya PP 9 2018 ini dapat batal karena tidak sesuai dengan materi muatan undang-undang yang ada di atasnya. dan PP ini dapat di lakukan revisi atau di cabut dengan PP yang baru karena materi muatan Pasal 3 dan Pasal 7 yang

berlawanan dengan UU No. 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan Nelayan dan  
Petambak garam.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

Dari pembahasan hasil pembahasan di atas maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

##### **Rumusan Masalah I**

Bahwa Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 2018 tentang Pengendalian Impor Komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman (PP 9 2018 Impor garam) di dalam materi muatan Peraturan Pemerintah tersebut masi banyak yang harus diperbaiki atau direvisi. Peraturan Pemerintah itu berpotensi untuk dibatalkan lewat Mahkamah Agung yang mempunyai kewenangan menguji materi undang-undang yang lebih rendah derajatnya terhadap undang undang yang lebih tinggi derajatnya. Pasal 3 PP 9 2018 Impor Garam ini materi muatannya tidak sesuai dengan materi yang ada pada Undang-undang nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan Nelayan yang isi muatannya bukan pada Kementerian Perindustrian tetapi ada pada Kementerian Kelautan dan Perikanan ( KKP), sehingga peraturan tersebut melanggar ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 5 huruf C kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan yang mana di penjelasan Pasal 5 huruf C tersebut berbunyi Yang dimaksud dengan “Aasas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-

undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Begitu juga dengan Pasal 12 Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Maksud Pasal 12 ini ada di penjelasan UU Yang dimaksud dengan “Menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya” adalah penetapan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan perintah Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan apabila melihat materi muatan, maka tidak tepat PP 9 2018 ini memindahkan wajib rekomendasi dari KKP kepada Kementerian Perindustrian dan Kementerian Perdagangan (dirjen perdagangan luar negeri).

## **2. Rumusan Masalah II**

Terjadinya kesewenang-wenangan yang dilakukan pemerintah dalam bertindak yang disebabkan tidak mematuhi undang-undang yang derajatnya lebih tinggi dan tidak diturutsertakannya pihak KKP dalam membuat Peraturan Pemerintah. Peraturan pemerintah ini juga cenderung memberikan kelonggaran terhadap izin impor garam, padahal izin pengendalian impor garam dimaksudkan untuk meningkatkan daya saing produk ekspor nasional. Proses pembuatan peraturan pemerintah tidak sesuai dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berisi bahwa peraturan pemerintah itu ialah untuk menjalankan undang-undang yang ada di atasnya. Jadi Peraturan Pemerintah ini bisa saja dibatalkan karena bertentangan dengan UU

NO. 7 Tahun 2016 dan UU No. 12 Tahun 2018 Perbuatan yang dilakukan dirjen perdagangan luar negeri itu bisa di kenakan sanksi pidana yang telah tertulis di Pasal 74 UU No. 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Nelayan Pembudi Daya Ikan Dan Petambak Garam, dan PP itu berpotensi untuk di batalkan oleh Mahkamah Agung ataupun di revisi dan di cabut dengan peraturan pemerintah yang baru.

## **B. SARAN**

Sebaiknya Peraturan pemerintah itu dilakukan pencabutan oleh Presiden agar lebih efisien dan tidak terlalu banyak memakan biaya. Atau segera dilakukannya materiil atau judicial review ke mahkama agung untuk mengecek ulang peraturan pemerintah tersebut agar dapat dibatalkan melalui Mahkamah Agung agar PP tersebut dapat ditindak lanjuti.

Jika tetap ingin mempertahankan Peraturan Pemerintah ini dapat juga dilakukan revisi undang-undangnya dengan cara *legislative review* yang mana lembaga pembentuk undang-undang dapat mengoreksi kembali undang-undang perlindungan nelayan dan petambak garam, untuk di pertahankan pasal 38 tersebut. Dan memperbaiki materi undang-undang yang ada. Setiap ingin membuat Peraturan Pemerintah harus selalu menghadirkan pihak-pihak yang berkaitan sehingga terciptalah kordinasi yang baik antar Menteri dan tidak terjadi tumpang tindih kewenangan. Atau segera diajukan Ke Mahkamah Agung untuk dilakukan uji materi supaya masyarakat tetap taat kepada undang-undang dan demi tercapainya undang-undang yang baik dan benar.

## DAFTAR PUSTAKA

### Referensi Buku

- Dadang Suanda, *Peningkatan Fungsi DPRD, PT. Remaja Rosda Karya, Bandung, 2016*
- Munir Fuady, *Teori Negara Hukum modern, PT. Refika Aditama, Bandung, 2010.*
- La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan, CV. Utomo, Bandung, 2015.*
- Ni matul Huda, *Negara hukum, demokrasi dan Judicial review, UII Press, Yogyakarta, 2005*
- Wasis, *Pengantar Ilmu Hukum, UMM Pres, Malang, 2002.*
- Ni'matul Huda, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan, Nusa Media, 2011.*
- Padmo wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia, Indhill Co., Jakarta, 1989.*
- Padmo Wahjono, *Ilmu Negara Suatu Sistemik dan Penjelasan 14 Teori ilmu negara dari Jellinek, Melati Study Group, Jakarta 1997.*
- Fajlurrahman Juri, *Teori Negara Hukum, Setara Press, Malang, 2016.*
- Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia, Setara Press, Malang, 2017.*
- Ridwan HR, *Fiqh Politik Gagasan Harapan dan Kenyataan, FH UII Press, 2007.*
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia, UI Press, Jakarta, 1995.*
- Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa ini, Ghalia Indonesia, 1985*
- Azizi Syamsudin, *Teknik Penyusunan Undang-undang, Sinar Grafika, Jakarta, 2013*
- Maria Farida Indarti Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan pembentukannya I , Kanisius, Yogyakarta, 1996*
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan 2, PT kanisius, Yogyakarta, 1997*
- King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-undangan dan Aspek Pengujiannya, Thafa Media, 2017.*
- Sirajuddin, *Legislative Drafting , Setara Press, Malang, 2016*

- Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill-co, Jakarta, 1992.
- Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review Di Mahkamah Agung RI tiga dekade Pengujian Peraturan-Perundang-undangan*, RajaGrafindo, Jakarta, 2009.
- Safri Nugraha, *Hukum Administrasi Negara*, Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2005.
- Philipus M Hardjon, *Pengantar Hukum Administrasi*, Gadjah mada University Press, Yogyakarta, 1993.
- Ali Marwan Hsb, *Konsep Judicial Review dan Pelembagaannya di Berbagai Negara*, Setara Press, Malang, 2017.
- Imam Soebechi, *Hak Uji Materil*, Sinar Grafik, Jakarta, 2016.
- Jimly Asshiddiqie, *Prihal Undang-Undang*, cetakan 3, Raja Grafindo, Jakarta, 2014
- Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum , Studi tentang Prinsip-Prinsipnya dilihat dari segi Hukum Islam*, Bulan Bintang, Jakarta.

#### **Jurnal :**

- Roy Saputra, Fungsi-fungsi Aparat Pemerintah Dalam Mewujudkan Tujuan Negara, *Jurnal Hukum VOL. 6, No. 2, Desember, 2017*.
- Bambang sugiono, “Supremasi Hukum dan Demokrasi”, *Jurnal Hukum No. 14 VOL 7, Agustus 2000*.
- Wicipto Setiadi, “Pembangunan Hukum Dalam Rangka Peningkatan Supremasi Hukum”, *Jurnal Rechtsvinding VOL 1 No. 1, 2012*,
- Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa ini*, Ghalia Indonesia, 1985.
- Muntoha, “Demokrasi dan Negara Hukum”, *Jurnal Hukum No. 3 VOL. 6 , 2009*.
- Zulkarnain Ridwan, Negara Hukum Indonesia Kebalikan Nachterstaat, *Jurnal Hukum Volume 5 No. 2, 2012*.

#### **Peraturan Perndang-Undang :**

UUD 1945

Peraturan-Pemerintah No. 9 2018 tentang Impor Komoditas Pergaraman

Undang-Undang No. 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan, Pemberdayaan Nelayan dan Petambak Garam

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan

Peraturan Mahkamah Agung

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004

**Data Elektronik :**

<http://kkp.go.id/page/7-visi-dan-misi> diakses pada tanggal 5 juni 2018, jam 14:13,

<https://www.merdeka.com/uang/menteri-susi-sebut-impor-garam-tak-sesuai-rekomendasi-ini-jawaban-darmin.html> terakhir diakses jam 13:16 Juni 2018.

<https://bisnis.tempo.co/read/1054113/kemendag-baru-terbitkan-izin-impor-garam-237-juta-ton> terakhir di akses jam 10:25 tgl 8 Juni 2018.

<https://katadata.co.id/berita/2018/03/31/polemik-pp-impor-garam-antara-kewenangan-kkp-dan-perindustrian> (Diakses terakhir tanggal 4 April 2018).

<http://maritimnews.com/masalah-impor-garam-apmi-kritisi-keluarnya-pp-no-9-2018/> ,  
Diakses pada tanggal 4 april 2018.