

# **TINJAUAN YURIDIS TERHADAP KETENTUAN PASAL 22 AYAT (1) UUD 1945 TENTANG HAL IHWAL KEGENTINGAN YANG MEMAKSA SEBAGAI SYARAT PENERBITAN PERPPU**

**Nasrudin**

*Mahasiswa Pascasarjana Prodi Ilmu Hukum  
Magister Ilmu Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung*

## **Abstrak**

Kewenangan untuk menerbitkan Perppu bagi Presiden adalah kewenangan yang diberikan baik oleh Konstitusi maupun Undang-Undang (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan). Di dalam UUD 1945 Pasal 22 ayat 1 ditegaskan bahwa “dalam hal ihwal kegentingan memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang”. Pada hakikatnya, hingga sekarang belum satupun regulasi, utamanya dalam Pasal 22 UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menyatakan secara tegas kalau kiranya Perppu dapat dikeluarkan oleh Presiden untuk mencabut atau menggantikan Undang-Undang, dengan alasan Undang-Undang tersebut mendapat penolakan oleh publik. Oleh karena itu dalam hemat Penulis, menilai bahwa eksistensi Perppu Pilkada yang mencabut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pilkada dan Perppu Pemda yang mencabut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah pada dasarnya tidak konstitusional.

## **Kata Kunci:**

Penerbitan Perppu, Negara Hukum, Kewenangan Presiden

## **A. Pendahuluan**

Indonesia merupakan Negara hukum yang mempunyai kewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional dengan

dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional. Sistem hukum tersebut diharapkan dapat menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia dengan berdasarkan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemenuhan kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik tidak luput dari bagaimana pembuatan suatu peraturan perundang-undangan dilakukan dengan cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang dapat mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai peranan yang sangat penting dalam pembangunan hukum di Indonesia karena fungsinya adalah untuk mewujudkan ketertiban masyarakat dan kepastian hukum.

Proses pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang dilakukan melalui tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan memuat norma hukum yang mengikat secara umum. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal teori jenjang hukum (*stufen theorie*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Dalam teori tersebut Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu *hierarki* (tata susunan) dalam arti suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*). Norma Dasar merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi Norma Dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu Norma Dasar itu dikatakan *pre-supposed*.<sup>1</sup>

Dalam konsep negara hukum, asas legalitas dan pembagian kekuasaan merupakan hal mendasar yang dapat digunakan untuk menganalisis penelitian ini. Dalam asas legalitas, tidak ada tindakan

---

<sup>1</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undang: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius. 2010), hlm. 41.

pemerintah tanpa dibentuknya suatu peraturan yang mengatur kinerja pemerintah agar tidak bertentangan dengan UUD dan kehendak rakyat. Akan tetapi, dalam mewujudkan hal itu, harus ada pembagian kekuasaan yang jelas antara 3 kekuasaan yang ada untuk menghindari penyalahgunaan wewenang. Adanya mekanisme pengawasan dimaksudkan agar adanya saling kontrol dari ketiga kekuasaan yang ada, baik eksekutif, legislatif dan yudisial.

Pembagian kekuasaan diberikan untuk menghindari kekakuan dalam melaksanakan kewenangan yaitu setiap lembaga hanya konsentrasi mengerjakan tugas dan wewenangnya tanpa mengindahkan apakah tugasnya itu telah dilaksanakan dengan baik atau tidak, oleh karena itu masih dimungkinkan adanya campur tangan lembaga lainnya untuk mengontrol kinerja tersebut. Termasuk badan legislatif berwenang membuat undang-undang berdasarkan kehendak rakyat. Pada hakikatnya, undang-undang dibuat untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan warga negaranya, dalam pengertian bahwa kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan.<sup>2</sup> Jadi dengan undang-undang, ada pembatasan pula bagi warga negara, artinya kebebasan yang bertanggung jawab yaitu kebebasan tetap ada tapi dalam pembatasan agar tidak melanggar hak orang lain. Disinilah peran arti aturan perundang-undangan dibuat.

Presiden sebagai eksekutif yang memegang salah satu kekuasaan kenegaraan selain lembaga legislatif dan yudisial. Dalam konsep *trias politica*, pemisahan kekuasaan dimaksudkan dengan tidak adanya campur tangan antara lembaga yang satu dengan lembaga lainnya sehingga yang terjadi adalah kekakuan dalam kenegaraan. Masing-masing lembaga melaksanakan kewenangan tanpa adanya kontrol dari lembaga lainnya, oleh karena itu, negara yang menggunakan sistem *rule of law* menggunakan suatu proses *check and balances* sebagai salah satu kontrol dari suatu lembaga dengan lembaga lainnya. Sedangkan Indonesia menerapkan konsep pembagian kekuasaan dengan masih adanya campur tangan dari satu lembaga dengan lembaga lainnya. Sehingga, dalam pembentukan hukum pun yaitu peraturan perundang-undangan yang seharusnya

---

<sup>2</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan 1* (Yogyakarta: Kanisius, 2009), Cetakan kelima, hlm. 120.

hanya dimiliki oleh badan legislatif, lembaga eksekutif pun diberi wewenang untuk membentuk hukum berupa Perppu (Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang). Jika dilihat dalam teori kewenangan, maka kewenangan membuat Perppu bagi Presiden didasarkan pada Undang-Undang Dasar Pasal 22 merupakan kewenangan atribusi karena diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Perppu yang dikeluarkan oleh Presiden dapat memiliki kedudukan yang setara dengan UU apabila memenuhi substansi utama dari Undang-Undang baik itu pengertian dalam hal ini kewenangan, dimana presiden memiliki kewenangan atribusi. Selain itu memiliki fungsi untuk melakukan perubahan dalam masyarakat, dengan materi Undang-Undang Berdasarkan pasal 22 ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa:

Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikutnya. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Berarti Perppu merupakan bentuk peraturan perundangan yang dibuat oleh presiden tanpa perlu ada persetujuan dari DPR karena kegentingan yang memaksa dan apabila dalam keadaan yang telah normal, maka Perppu tersebut harus dibicarakan kembali untuk mendapat persetujuan DPR.

Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, presiden harus sigap dan bertindak cepat untuk mengatasi keadaan, karena apabila dilakukan pembahasan RUU dengan DPR untuk mengatasi keadaan yang memaksa akan membutuhkan waktu yang cukup lama. Kegerentingan yang memaksa merupakan keadaan darurat yang tidak hanya terbatas pada ancaman bahaya atas keamanan, keutuhan negara, atau ketertiban umum.<sup>3</sup> Tapi juga hal-hal yang dapat mengganggu stabilitas negara misalnya krisis ekonomi, bencana alam. Perppu dalam

---

<sup>3</sup> Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)* (Malang: UMM Press. 2003), Cetakan Kedua, hlm. 90.

UUD 1945 sama dengan Undang-Undang darurat yang tercantum dalam pasal 139 ayat (1) UUD RIS *jo* pasal 96 ayat (1) UUDS 1950 yang dinyatakan bahwa:

Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintah federal yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera.

Perbedaan istilah yang digunakan dimana dalam UUD 1945 menggunakan istilah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sedangkan dalam UUD RIS dan UUDS 1950 menggunakan istilah Undang-Undang Darurat. Adanya sikap (merendah) dengan tidak menyebut dengan istilah undang-undang karena belum mendapat persetujuan dari DPR, melainkan (Peraturan Pemerintah yang mengganti Undang-Undang) pada konstitusi RIS (UUD RIS) dan UUDS 1950 terasa adanya sikap yang *lugas* yakni meski menyebutnya undang-undang tetapi dibentuk dalam keadaan darurat (keadaan yang mendesak) dan karena itu dibentuk sebelum memperoleh persetujuan DPR.<sup>4</sup>

Sebagai salah satu contoh dari pelaksanaan pasal 2 ayat (1) UUD 1945, pada tanggal 02 Oktober 2014, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) menandatangani Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Perppu Pilkada) dan Perppu Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pemda.

Kewenangan untuk menerbitkan Perppu bagi Presiden adalah kewenangan yang diberikan baik oleh Konstitusi maupun Undang-Undang (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan). Di dalam konstitusi (UUD NKRI 1945) Pasal 22 ayat 1 ditegaskan “dalam hal ihwal kegentingan memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang”.

Pada hakikatnya, hingga sekarang belum satupun regulasi, utamanya dalam Pasal 22 UUD NKRI 1945 dan Undang-Undang

---

<sup>4</sup> A. Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi Untuk Memperoleh Gelar Doktor. Univ.Indonesia, (Jakarta: t.pn. 1990), hlm. 221.

Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menyatakan secara tegas kalau kiranya Perppu dapat dikeluarkan oleh Presiden untuk mencabut atau menggantikan Undang-Undang, dengan alasan Undang-Undang tersebut mendapat penolakan oleh publik. Oleh karena itu dalam hemat Penulis, menilai bahwa eksistensi Perppu Pilkada yang mencabut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pilkada pada sesungguhnya tidak konstitusional.

Ukuran objektif penerbitan Perppu baru dirumuskan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009. Berdasarkan Putusan MK tersebut, ada tiga syarat sebagai parameter adanya “kegentingan yang memaksa” bagi Presiden untuk menetapkan Perppu, yaitu:

- a. Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
- b. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai;
- c. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan;

Sebagaimana rumusan atas putusan Mahkamah Konstitusi atas syarat parameter adanya kegentingan yang memaksa dalam point (b) dijelaskan bahwa Perppu bisa dikeluarkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan hukum. Sedangkan pada prakteknya Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota dan Perppu Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Pemda tidak terlihat adanya kekosongan hukum. Padahal sudah jelas bahwasannya dengan adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemda di sana telah ada hukum, akan tetapi pandangan Presiden sebagai lembaga eksekutif yang berwenang mengeluarkan Perppu mengatakan bahwa pada saat itu terjadi kegentingan yang memaksa dan harus segera dikeluarkan Perppu.

Dengan mencermati secara hati-hati, walaupun penerbitan Perppu merupakan hak subjektif Presiden, pada dasarnya terdapat “penyimpangan hukum” ketika Perppu dimaksudkan untuk mencabut atau mengakhiri berlakunya Undang-Undang. Bahkan bisa

dikatakan sebagai tindakan *abuse of power* (Penyalahgunaan Kekuasaan) jika memang tidak ada dasar hukum yang tegas menyokongnya. Perppu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pilkada dan Perppu Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Pemda dikatakan cacat sejak lahir dan menjadi bukti terjadinya *abuse of power* (Penyalahgunaan Kekuasaan) yang dilakukan oleh Presiden dengan berpedoman pada dua alasan.

*Pertama*, dalam UUD NKRI 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 138/PUU/VII/2009, tidak satupun mengamanatkan ada norma atau ketentuan yang membolehkan Perppu dapat dikeluarkan oleh Presiden dengan maksud untuk menggantikan Undang-Undang yang secara nyata ada hanya jika terjadi “kegentingan memaksa” Presiden dapat mengeluarkan Perppu. Selanjutnya apa yang dimaksud kegentingan memaksa? Jawabannya, dengan melihat dalam penerbitan Perppu masa-masa sebelumnya (termasuk pula tiga syarat kegentingan memaksa dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 138/PUU/VII/2009) selalu saja Perppu lahir karena tidak ada hukum (Undang-Undang) yang dapat dijadikan patokan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum. Ataupun kalau ada Undang-Undangnya, Undang-Undang tersebut kemudian dianggap tidak cukup untuk dijadikan dasar dalam melakukan tindakan hukum dalam peristiwa ketatanegaraan.

*Kedua*, dalam teori hukum ketatanegaraan, selama ini yang selalu diakui hanya Mahkamah Konstitusi dan Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden sebagai Lembaga Negara yang dapat mencabut keberlakuan suatu Undang-Undang. Mahkamah Konstitusi berwenang jika ada yang mengajukan *judicial review* atas Undang-Undang, maka Mahkamah Konstitusi dapat berfungsi sebagai *negative legislator*. Sedangkan DPR bersama Presiden dapat membentuk Undang-Undang, yang mana posisi keduanya secara bersama-sama adalah sebagai *positive legislator*. Maka apabila Presiden mengeluarkan peraturan perundang-undangan tanpa keterlibatannya DPR secara bersama-sama (melalui Undang-Undang baru) dalam mencabut Undang-Undang, maka tindakan Presiden di sini sudah jelas sebagai tindakan *abuse of power* (Penyalahgunaan Kekuasaan).

## **B. Konsep Negara Hukum**

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan, bahwa “Negara

Indonesia negara hukum”. Negara hukum dimaksud adalah negara yang menegakan supremasi hukum untuk menegakan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan.<sup>5</sup>

Berdasarkan uraian di atas, yang dimaksud dengan Negara Hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.<sup>6</sup>

Menurut Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan fikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja. Kesusilaan yang akan menentukan baik tidaknya suatu peraturan undang-undang dan membuat undang-undang adalah sebagian dari kecakapan menjalankan pemerintahan negara. Oleh karena itu bahwa yang penting adalah mendidik manusia menjadi warga negara yang baik, karena dari sikapnya yang adil akan terjamin kebahagiaan hidup warga negaranya.<sup>7</sup>

Secara umum, dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum, selalu berlakunya tiga prinsip dasar, yakni supermasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*).

Prinsip penting dalam negara hukum adalah perlindungan yang sama (*equal protection*) atau persamaan dalam hukum (*equality before the law*). Perbedaan perlakuan hukum hanya boleh jika ada alasan yang khusus, misalnya, anak-anak yang di bawah umur 17 tahun mempunyai hak yang berbeda dengan anak-anak yang di atas 17 tahun. Perbedaan ini ada alasan yang rasional. Tetapi perbedaan perlakuan tidak dibolehkan jika tanpa alasan yang logis, misalnya karena per-

---

<sup>5</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan ayat)*, Sekertaris Jendral MPR RI (Jakarta: t.pn. 2010), hlm, 46.

<sup>6</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Sinar Bakti. 1988), hlm.153.

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm. 154.

bedaan warna kulit, gender agama dan kepercayaan, sekte tertentu dalam agama, atau perbedaan status seperti antara tuan tanah dan petani miskin. Meskipun demikian, perbedaan perlakuan tanpa alasan yang logis seperti ini sampai saat ini masih banyak terjadi di berbagai negara, termasuk di negara yang hukumnya sudah maju sekalipun<sup>8</sup>.

Menurut Dicey, bahwa berlakunya konsep kesetaraan dihadapan hukum (*equality before the law*), semua orang harus tunduk kepada hukum, dan tidak seorang pun berada di atas hukum (*above the law*).<sup>9</sup> Istilah *due process of law* mempunyai konotasi bahwa segala sesuatu harus dilakukan secara adil. Konsep *due process of law* sebenarnya terdapat dalam konsep hak-hak fundamental (*fundamental rights*) dan konsep kemerdekaan/kebebasan yang tertib (*ordered liberty*).<sup>10</sup>

Konsep *due process of law* yang prosedural pada dasarnya didasari atas konsep hukum tentang “keadilan yang fundamental” (*fundamental fairness*). Perkembangan, *due process of law* yang prosedural merupakan suatu proses atau prosedur formal yang adil, logis dan layak, yang harus dijalankan oleh yang berwenang, misalnya dengan kewajiban membawa surat perintah yang sah, memberikan pemberitahuan yang pantas, kesempatan yang layak untuk membela diri termasuk memakai tenaga ahli seperti pengacara bila diperlukan, menghadirkan saksi-saksi yang cukup, memberikan ganti rugi yang layak dengan proses negosiasi atau musyawarah yang pantas, yang harus dilakukan manakala berhadapan dengan hal-hal yang dapat mengakibatkan pelanggaran terhadap hak-hak dasar manusia, seperti hak untuk hidup, hak untuk kemerdekaan atau kebebasan (*liberty*), hak atas kepemilikan benda, hak mengeluarkan pendapat, hak untuk beragama, hak untuk bekerja dan mencari penghidupan yang layak, hak pilih, hak untuk berpergian kemana dia suka, hak atas privasi, hak atas perlakuan yang sama (*equal protection*) dan hak-hak fundamental lainnya.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)* (Bandung Refika Aditama. 2009), hlm. 207.

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 3.

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm. 46.

<sup>11</sup> Munir Fuady, *Teori Negara Hukum*. hlm. 47.

Sedangkan yang dimaksud dengan *due process of law* yang substansif adalah suatu persyaratan yuridis yang menyatakan bahwa pembuatan suatu peraturan hukum tidak boleh berisikan hal-hal yang dapat mengakibatkan perlakuan manusia secara tidak adil, tidak logis dan sewenang-wenang.<sup>12</sup>

Sesuai dengan prinsip demokrasi yaitu kedaulatan rakyat, maka rakyat dianggap sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam sistem pemerintahan negara. Perspektif kedaulatan rakyat (*the sovereignty of the people*), semua kekuasaan dalam konteks kenegaraan berasal dan bersumber dari rakyat, meskipun fungsi-fungsi kekuasaan negara dibedakan dalam 3 (tiga) cabang yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

Mengatur atau menentukan aturan dan menetapkan hukum negara yang akan mengikat dan membebani rakyat, haruslah didasarkan atas persetujuan rakyat itu sendiri. Negara atau pemerintah tidak berhak mengatur warga negaranya kecuali atas dasar kewenangan yang secara eksplisit diberikan oleh rakyat sendiri melalui perantaraan wakil-wakil mereka yang duduk di lembaga parlemen.<sup>13</sup>

### C. Konsep Peraturan Perundang-Undangan

Menurut Hans Nawiasky, isi *staats fundamental norm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar dari suatu negara (*Staats verfassung*), termasuk norma pengubahannya. Hakikat hukum suatu *Staats fundamental norm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Ia ada terlebih dulu sebelum adanya konstitusi atau undang-undang dasar.<sup>14</sup> Selanjutnya, Hans Nawiasky mengatakan bahwa norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *staatsfundamentalnorm* atau norma fundamental negara. *Grundnorm* mempunyai kecenderungan untuk tidak berubah atau bersifat tetap, sedangkan di dalam suatu negara norma fundamental

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 47.

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta Rajawali Pers. 2006), hlm. 261.

<sup>14</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan*. hlm. 41.

negara itu dapat berubah sewaktu-waktu karena adanya pemberontakan, kudeta dan sebagainya.<sup>15</sup>

Berdasarkan teori Hans Nawiasky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dengan teori Hans Kelsen dan menerapkannya pada struktur dan tata hukum di Indonesia. Untuk menjelaskan hal tersebut, A. Hamid S. Attamimi menggambarkan perbandingan antara Hans Kelsen dan Hans Nawiasky tersebut dalam bentuk piramida. Selanjutnya A. Hamid S. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Hans Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:

1. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945);
2. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, TAP MPR, dan Konvensi Keketatanegaraan;
3. *Formell Gesetz*: Undang-Undang;
4. *Verordnung & Autonome Satzung*: secara hirarki mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.<sup>16</sup>

Agar suatu peraturan perundang-undangan dapat diberlakukan, peraturan perundang-undangan tersebut harus memenuhi persyaratan kekuatan berlaku. Ada tiga macam kekuatan berlaku antara lain sebagai berikut:

1. Kelakuan atau hal berlakunya secara yuridis, yang mengenai hal ini dapat dijumpai anggapan-anggapan sebagai berikut:
  - a. Hans Kelsen menyatakan bahwa kaedah hukum mempunyai kelakuan yuridis, apabila penentuannya berdasarkan kaedah yang lebih tinggi tingkatnya;
  - b. W. Zevenbergen menyatakan, bahwa suatu kaedah hukum mempunyai kelakuan yuridis, jikalau kaedah tersebut, *op de vereischte wijze is tot stant gekomen* (Terjemahannya: ...terbentuk menurut cara yang telah ditetapkan);
  - c. J.H.A Logemann mengatakan bahwa secara yuridis kaedah hukum mengikat, apabila menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya.

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm. 48.

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safaat, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI (Jakarta: t.pn. 2006), hlm. 171.

2. Kelakuan sosiologi atau hal berlakunya secara sosiologis, yang intinya adalah efektivitas kaedah hukum di dalam kehidupan bersama. Mengenai hal ini dikenal dua teori<sup>17</sup>:
  - a. Teori Kekuasaan (*Machttheorie, The Power Theory*) yang pada pokoknya menyatakan bahwa kaedah hukum mempunyai kelakuan sosiologis, apabila dipaksakan berlakunya oleh penguasa, diterima ataupun tidak oleh warga-warga masyarakat;
  - b. Teori Pengakuan (*Anerkennungstheorie, The Recognition Theory*) yang berpokok pangkal pada pendapat, bahwa kelakuan kaedah hukum didasarkan pada penerimaan atau pengakuan oleh mereka kepada siapa kaedah hukum tadi tertuju.
3. Kelakuan filosofis atau hal berlakunya secara filosofis. Artinya adalah, bahwa kaedah hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum (*Rechtsidee*) sebagai nilai positif yang tertinggi (*Uberpositieven Wert*), misalnya, Pancasila, Masyarakat Adil dan Makmur, dan seterusnya.

Menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto dalam pembentukan peraturan perundangan-undangan harus memperhatikan asas-asas peraturan perundang-undangan antara lain<sup>18</sup>:

1. Undang-Undang tidak dapat berlaku surut
2. Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat;
3. Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa lebih tinggi mempunyai kedudukan yang tinggi pula (*Lex superior derogat legi inferiori*);
4. Undang-Undang yang bersifat khusus akan mengesampingkan atau melumpuhkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat legi generalis*);
5. Undang-Undang yang baru mengalahkan atau melumpuhkan undang-undang yang lama (*Lex posterior derogat legi priori*);
6. Undang-Undang merupakan sarana maksimal bagi kesejahteraan spirituil masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian.

#### **D. Teori Kewenangan**

Kewenangan atau wewenang sendiri berasal dari suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Apabila dicer-

---

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto & Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaidah Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti. 1993), hlm. 88-92.

<sup>18</sup> Ellydar Chaidir & Sudi Fahmi, *Hukum Perbandingan Konstitusi* (Yogyakarta Total Media. 2010), hlm. 73-74.

mati terdapat perbedaan antara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal. Kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Berbeda dengan wewenang hanya mengenai suatu *onderdeel* tertentu saja dari kewenangan.

Kewenangan pembentukan undang-undang merupakan fungsi yang sangat strategis dalam penyelenggaraan suatu negara, oleh karena secara nyata kedaulatan yang diakui dalam negara tersebut dapat dilaksanakan. Menurut Philipus M. Hadjon jabatan memperoleh wewenang melalui 3 (tiga) sumber yakni atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>19</sup>

Atribusi merupakan wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan Hukum Tata Negara atribusi ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang ditunjuk oleh pembuat undang-undang. Kewenangan atribusi tersebut menunjukkan pada kewenangan asli atas dasar konstitusi. Kewenangan atribusi hanya dimiliki oleh DPR, Presiden, dan DPD dalam hal pembentukan undang-undang.

Hasil produk dari ketiga lembaga negara tersebut adalah undang-undang, oleh karena materi yang diatur dalam undang-undang hanya terbatas pada hal-hal yang bersifat umum saja, maka diperlukan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (*subordinate legislation*) sebagai peraturan pelaksana undang-undang yang bersangkutan. Pemberian kewenangan untuk mengatur lebih lanjut mengenai teknis atau pelaksana dari undang-undang disebut dengan pemberian kewenangan delegasi. Proses pendelegasian kewenangan regulasi atau legislasi inilah yang disebut sebagai pendelegasian kewenangan legislatif atau *legislative delegation of rule making power*.<sup>20</sup>

Pengaturan pendelegasian kewenangan dapat dilakukan dengan 3 (tiga) alternatif syarat, yaitu:<sup>21</sup>

1. Adanya perintah yang tegas mengenai subjek lembaga pelaksana yang diberi delegasi kewenangan, dan bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan;

---

<sup>19</sup> Philipus M. Hadjon, dkk, *Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta Gadjah Mada University Press. 2005), hlm.140.

<sup>20</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, hlm. 148.

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm. 266.

2. Adanya perintah yang tegas mengenai bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang diselegasikan; atau
3. Adanya perintah yang tegas mengenai pendelegasian kewenangan dari undang-undang atau lembaga pembentuk undang-undang kepada lembaga penerima delegasi kewenangan, tanpa penyebutan bentuk peraturan yang mendapat delegasi.

Ketiga syarat tersebut bersifat pilihan dan salah satunya harus ada dalam pemberian delegasi kewenangan pengaturan (*rule-making power*). Berbeda halnya dengan kewenangan delegasi maupun atribusi. Kewenangan mandat merupakan pemberian, pelimpahan, atau pengalihan kewenangan oleh suatu organ pemerintahan kepada pihak lain untuk mengambil keputusan atas tanggungjawab sendiri.<sup>22</sup> Apabila kewenangan yang dilimpahkan atau didelegasikan tersebut merupakan kewenangan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan (*the power of rule-making atau rlaw-making*), maka dengan terjadinya pendelegasian kewenangan tersebut tersebut akan mengakibatkan terjadi pula peralihan kewenangan untuk membentuk undang-undang sebagaimana mestinya.

Selain atribusi dan delegasi, mandat merupakan salah satu sumber kewenangan. Mandat merupakan kewenangan yang diberikan oleh suatu organ pemerintahan kepada orang lain untuk atas nama atau tanggung jawabnya sendiri mengambil keputusan.<sup>23</sup>

## E. Syarat Dibentuknya Perppu

### 1. Kegentingan Yang Memaksa

Pengertian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang diatur pada pasal 22 UUD NRI 1945 yang kemudian diatur juga pada pasal 1 butir 4 UU nomor 22 tahun 2011 adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, pada pokoknya Perppu hanya dapat ditetapkan oleh Presiden apabila persyaratan "*kegentingan yang memaksa*" itu terpenuhi sebagaimana mestinya. Keadaan darurat

---

<sup>22</sup> *Ibid*, hal. 264.

<sup>23</sup> *Ibid*, hal. 264.

dapat dikategorikan dalam kegentingan yang memaksa apabila berada dalam kondisi *innere notstand* (keadaan darurat yang bersifat internal), keadaan ini dapat timbul berdasarkan penilaian Presiden sendiri sebagai pemegang tugas-tugas kepala pemerintahan tertinggi atas keadaan negara dan pemerintahan yang dipimpinnya. Jika timbul keadaan yang demikian genting dan memaksa, baik karena faktor-faktor yang bersifat eksternal ataupun karena faktor-faktor yang bersifat internal pemerintahan, yang hanya dapat diatasi dengan menetapkan suatu kebijakan yang berbeda dari apa yang diatur dalam undang-undang, maka untuk mengatasi keadaan itu, Presiden diberi kewenangan berdasarkan ketentuan pasal 22 ayat (1) untuk menetapkan Perpu sebagaimana mestinya.<sup>24</sup>

Sifat "*innere notstand*" itulah yang dapat dijadikan alasan pokok yang dapat membenarkan ditetapkannya Perppu oleh Presiden, yaitu sepanjang berkaitan dengan kepentingan internal pemerintahan yang memerlukan dukungan payung hukum setingkat undang-undang dalam keadaan genting dan mendesak, sementara undang-undang dimaksud tidak mungkin dibentuk dalam waktu cepat.<sup>25</sup> Terkait kegentingan yang memaksa tersebut, Mahkamah Konstitusi pada pertimbangannya dalam memutus perkara pengajuan Perppu Nomor 4 tahun 2009 mengatakan kalau Perppu diperlukan apabila<sup>26</sup>:

- a. Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang;
- b. Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai;
- c. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama, sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Menurut Mahkamah Konstitusi, tiga syarat tersebut merupakan syarat adanya kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud

---

<sup>24</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, hlm. 81-84.

<sup>25</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, hlm. 85.

<sup>26</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

oleh pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian pengertian kegentingan yang memaksa tidak dimaknai sebatas hanya adanya keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh pasal 12 UUD 1945.

Relevansi Terbitnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Pemilihan Kepala Daerah Pasca terbitnya UU nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono berencana menerbitkan 2 buah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang yang pertama Perppu tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, dan yang kedua Perpu tentang Pemerintah Daerah. Dalam keterangannya pada konferensi pers di Istana Negara pada tanggal 2 Oktober 2014, Presiden mengatakan alasan diterbitkannya Perppu ini untuk menyelamatkan demokrasi dan kedaulatan rakyat.

Jika dikaitkan dengan “kegentingan yang memaksa”, yang merupakan syarat dari dikeluarkannya Perppu tadi, maka haruslah dikaji terlebih dahulu apakah 2 buah Perppu ini memang memenuhi syarat untuk dapat dikeluarkan oleh pemerintah dalam kondisi seperti ini. Dimana telah diketahui kalau Perppu ini dikeluarkan untuk merespon terbitnya UU nomor 22 tahun 2014 tentang pilkada, dimana UU tersebut menghapus sistem pilkada langsung oleh rakyat dan menggantikannya dengan pilkada tidak langsung oleh DPRD.

Mengacu pada syarat “kegentingan yang memaksa” dalam pertimbangan Mahkamah Konstitusi di perkara, dimana syarat pertama berbunyi: Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang. Jika ditinjau dari alasan Presiden, yaitu menyelamatkan demokrasi dan kedaulatan rakyat sebetulnya sangatlah subjektif untuk mengatakan pilkada melalui DPRD merupakan penyelewengan terhadap demokrasi dan kedaulatan rakyat sehingga dapat dikatakan sebagai masalah hukum. Karena demokrasi itu sendiri, terlebih lagi demokrasi perwakilan belum pasti hanya dapat diwujudkan melalui pemilihan kepala daerah secara langsung.

Terkait kedaulatan rakyat dan demokrasi perwakilan ini, Jimly Asshiddiqie mengatakan kalau konsep kedaulatan rakyat diwujudkan melalui instrumen-instrumen hukum dan sistem kelembagaan negara dan pemerintahan sebagai institusi hukum yang tertib. Karena itu, proses terbentuknya hukum nasional yang disepakati haruslah melalui permusyawaratan sesuai prinsip demokrasi perwakilan sebagai

pengejawantahan prinsip kedaulatan rakyat.<sup>27</sup> Jadi, jika mengacu pada pendapat tersebut, sangatlah tidak relevan untuk mengatakan kalau pilkada melalui DPRD tidaklah demokratis dan menyalahi kedaulatan rakyat.

Pada syarat kedua dan ketiga yang berbunyi: undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai serta kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama, sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan. Pada kasus penerbitan Perpu ini jelas sekali kalau sebetulnya undang-undang yang dibutuhkan telah ada, yaitu UU No. 22 tahun 2014, dan mengenai kapasitas undang-undang tersebut tidak memadai juga belum dapat dibuktikan, mengingat UU tersebut baru saja disahkan di DPR dan lebih lagi pengaju Rancangan UU tersebut merupakan pihak pemerintah, maka sangatlah subjektif untuk mengatakan kalau UU ini tidak memadai diluar dari pertentangan pendapat mengenai mana yang lebih baik dan demokratis, pilkada langsung ataukah pilkada melalui DPRD, yang sekiranya sudah di bahas pada argumen di syarat sebelumnya.

Maka, dapat dikatakan kalau unsur “kegentingan yang memaksa” sebagai alasan penerbitan Perpu pada pasal 22 ayat (1) UUD 1945 jika mengacu pada syarat yang dijabarkan oleh putusan Mahkamah Konstitusi tidaklah terpenuhi apabila alasan Presiden menerbitkannya untuk menyelamatkan demokrasi dan kedaulatan rakyat. Namun begitu, seperti telah dijelaskan sebelumnya kalau “kegentingan yang memaksa” dapat juga ditafsirkan dalam keadaan *innere notstand*, dimana keadaan ini dapat timbul berdasarkan penilaian Presiden sendiri sebagai pemegang tugas-tugas kepala pemerintahan tertinggi atas keadaan negara dan pemerintahan yang dipimpinnya, dan oleh karenanya jika memang Presiden beranggapan Pilkada melalui DPRD merupakan suatu *innere notstand* maka tidaklah salah jika Presiden mengeluarkan Perpu. Dalam hal ini Perpu mengenai Pilkada dan Pemda.

---

<sup>27</sup> Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 132.

## **F. Implikasi Diterbitkannya Perppu**

### **1. Hubungan dengan DPR dan MK**

Pada dasarnya, karena Perppu dan undang-undang memiliki kedudukan yang sederajat, DPR harus secara aktif mengawasi baik penetapan maupun pelaksanaan Perpu itu di lapangan. Jangan sampai Perppu tersebut bersifat eksekutif dan bertentangan dengan alasan yang melatarbelakanginya. Kemudian walaupun Perpu sederajat dengan undang-undang, tetapi MK tidak berwenang untuk menguji Perpu.<sup>28</sup>

### **2. Keberlakuan Perppu**

Dalam Pasal 22 ayat (3) UUD NRI 1945, dinyatakan, "Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut." Maksudnya adalah, walaupun tidak disetujui oleh DPR, secara konstitusional Perppu tersebut harus dicabut sendiri oleh Presiden dan tetap berlaku sampai dicabut oleh Presiden.<sup>29</sup> Dalam Pasal 52 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dinyatakan bahwa jika DPR tidak menyetujui Perppu, maka Perppu tersebut harus dicabut dan Presiden atau DPR mengajukan RUU tentang pencabutan Perppu tersebut.

Keberlakuan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota telah diundangkan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota menjadi Undang-undang.

### **3. Hubungan dengan Undang-Undang yang Bertentangan**

Dalam penjelasan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 dijelaskan bahwa "Pasal ini mengenai *noodverordeningsrecht* Presiden. Aturan sebagai ini memang perlu diadakan agar supaya keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah untuk bertindak lekas dan tepat. Meskipun demikian, pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, peraturan pemerintah

---

<sup>28</sup> Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 59.

<sup>29</sup> Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-Undang*, hlm. 60.

dalam pasal ini yang kekuatannya sama dengan undang-undang harus disahkan pula oleh Dewan Perwakilan Rakyat.”

Dalam penjelasan Pasal 22 UUD 1945 tersebut jelaslah bahwa Perppu setingkat dengan Undang-Undang.<sup>30</sup> Kemudian terdapat asas dalam ilmu hukum yaitu *lex posteriori derogate legi priori* yang berarti hukum yang terbaru mengesampingkan hukum yang lama. Oleh karena itu, apabila Perppu bertentangan dengan UU yang ada sebelumnya, maka Perppu lah yang berlaku, karena derajat Perppu dan UU setingkat, serta Perppu dikeluarkan lebih baru.

## G. Penutup

Presiden sebagai eksekutif yang memegang salah satu kekuasaan kenegaraan selain lembaga legislatif dan yudisial. Dalam konsep *trias politica*, pemisahan kekuasaan dimaksudkan dengan tidak adanya campur tangan antara lembaga yang satu dengan lembaga lainnya sehingga yang terjadi adalah kekakuan dalam kenegaraan. Masing-masing lembaga melaksanakan kewenangan tanpa adanya kontrol dari lembaga lainnya, oleh karena itu, negara yang menggunakan sistem *rule of law* menggunakan suatu proses *check and balances* sebagai salah satu kontrol dari suatu lembaga dengan lembaga lainnya. Sedangkan Indonesia menerapkan konsep pembagian kekuasaan dengan masih adanya campur tangan dari satu lembaga dengan lembaga lainnya. Sehingga, dalam pembentukan hukum pun yaitu peraturan perundang-undangan yang seharusnya hanya dimiliki oleh badan legislatif, lembaga eksekutifpun diberi wewenang untuk membentuk hukum berupa Perppu. Jika dilihat dalam teori kewenangan, maka kewenangan membuat Perppu bagi Presiden didasarkan pada Undang-Undang Dasar Pasal 22 merupakan kewenangan atribusi karena diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar.

Perppu yang dikeluarkan oleh Presiden memiliki kedudukan yang setara dengan Undang-Undang apabila memenuhi substansi utama dari Undang-Undang baik itu pengertian dalam hal ini kewenangan, dimana presiden memiliki kewenangan atribusi. Selain itu memiliki fungsi untuk melakukan perubahan dalam masyarakat

---

<sup>30</sup> Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius. 2010).

## DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly & M. Ali Safaat. 2006. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: t.pn.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pers
- Chaidir, Ellydar & Sudi Fahmi. 2010. *Hukum Perbandingan Konstitusi*. Yogyakarta: Total Media.
- Fuady, Munir. 2009. *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*. Bandung: Refika Aditama.
- Hadikusuma, Hilman. 1995. *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maju.
- Hadjon, Philipus M. dkk. 2005. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hartono, C.F.G. 1994. Sunaryati, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*. Bandung: Alumni.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. 1988. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Sinar Bakti.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. 2010. *Panduan Masyarakat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan ayat)*. Jakarta: t.pn.
- Sedarmayanti & Syarifudin Hidayat. 2002. *Metodologi Penelitian*. Bandung: Mandar Maju.
- Soekanto, Soerjono & Purnadi Purbacaraka. 1993. *Perihal Kaidah Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Soekanto, Soerjono. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. 1994. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. 2009. *Ilmu Perundang-Undangan 1*, Cetakan kelima. Yogyakarta: Kanisius.