

KEKUASAAN PRESIDEN MENETAPKAN PERPPU
MENURUT UUD NEGARA REPUBLIK INDONESIA 1945
PERSPEKTIF *FIQH DUSTURIYAH*



SKRIPSI

Diajukan Kepada
Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel
Untuk Memenuhi Salah Satu Persyaratan
Dalam Menyelesaikan Program Strata Satu (S1)
Ilmu Syariah

PERPUSTAKAAN IAIN SUNAN AMPEL SURABAYA	
No. KLAS K S. 2013 007	No. REG : S. 2013 / SJ / 007 ASAL BUKU : TANGGAL :

Oleh :

ARWINDA GAMA MAGWASAR
NIM : C03209059

Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel
Fakultas Syariah
Jurusan Siyasah Jinayah

SURABAYA
2013

i

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini saya :

Nama : Arwinda Gama Magwasar
NIM : C03209059
Fakultas / Jurusan : Syariah/Siyasah Jinayah
Judul Skripsi : Kekuasaan Presiden Menetapkan Perppu
Menurut UUD Negara Republik
Indonesia 1945 Perspektif *Fiqih*
Dusturiyah

Dengan Sungguh-Sungguh menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian / karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 14 Januari 2013

Saya yang menyatakan.

METERAI
TEMPEL
PAJAK PENGALAMAN NEGARA
TOL

F53C2ABF112011553
ENAM RIBU RUPIAH

6000

RUP

Arwinda Gama Magwasar

C03209059

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Proposal skripsi yang di tulis oleh Arwinda Gama Magwasar ini telah diberikan dan disetujui untuk di seminarkan

Surabaya, 22 Nopember 2012

Pembimbing:



Amirullah, S.Ag. MH.
NIP:197201012003121002

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Arwinda Gama Magwasar ini telah dipertahankan di depan sidang Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syariah IAIN Sunan Ampel pada hari Rabu tanggal 29 Januari 2013 dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Ilmu Syariah.

Majelis Munaqasah Skripsi :

Ketua/Pembimbing

Amirullah, S.Ag. MH.

NIP:197201012003121002

Sekretaris

Suyikno, S.Ag., MH.

NIP: 197307052011011001

Penguji I

Dr. Titik Triwulan Tutik, SH, MH.

NIP: 196803292000032001

Penguji II

Muwahid, SH. M. Hum

NIP: 197803102005011004

Pembimbing

Amirullah, S.Ag. MH.

NIP:197201012003121002

Surabaya, 31 Januari 2013

Mengesahkan Fakultas Syariah

Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel

Dekan,



Prof. Dr. H. A. Faishal Haq, M.Ag

NIP:195005201982031002

ABSTRAK

Skripsi ini adalah hasil penelitian studi pustaka “Kekuasaan Presiden Menetapkan Perppu Menurut UUD Negara Republik Indonesia 1945 Perspektif *Fiqih Dusturiyah*”. Skripsi ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan bagaimanakah Kekuasaan Presiden dalam mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) menurut Amandemen UUD tahun 1945? Bagaimanakah pandangan *Fiqih dusturiyah* terhadap Kekuasaan Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) menurut Amandemen UUD Tahun 1945?

Data penelitian ini dihimpun dari beberapa literatur terkait yang selanjutnya dianalisis berdasarkan norma-norma yang sesuai dengan *fiqih dusturiyah* dengan menggunakan metode deskriptif analisis, yaitu mendeskripsikan kekuasaan Presiden menetapkan Perppu menurut UUD Negara Republik Indonesia 1945, kemudian dianalisis dengan cara mendeskripsikan data tersebut menurut *fiqih dusturiyah*. Selanjutnya menggunakan pola pikir deduktif dengan mengemukakan gambaran umum Kekuasaan Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) menurut UUD Negara Republik Indonesia 1945, selanjutnya ditarik kesimpulan yang bersifat khusus menurut *fiqih dusturiyah*.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kekuasaan Presiden dalam menetapkan Perppu menurut UUD Negara Republik Indonesia 1945 menunjukkan bahwa kekuasaan yang istimewa dimiliki oleh Presiden untuk menentukan suatu negara berada dalam kondisi kegentingan yang memaksa, maka Presiden dapat menetapkan Perppu kemudian diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikutnya. Apabila Perppu tidak disetujui dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat maka Perppu tersebut harus dicabut, karena Perppu hanya berlaku dalam jangka waktu yang terbatas. Berdasarkan hal ini maka kekuasaan dalam mengeluarkan Perppu tidak secara langsung dilakukan, namun terdapat syarat-syarat materiil yang mengatur pengeluaran Perppu.

Penulis merekomendasi kepada pejabat penyelenggara negara, khususnya Presiden dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat agar lebih menggunakan kekuasaan sesuai dengan kaidah-kaidah pembentukan perundang-undangan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan dalam mengeluarkan Perppu. Kekuasaan luar biasa ini harus dikendalikan agar dapat menghindari penyalahgunaan kekuasaan dengan mempergunakan Perppu sebagai sarana memperkuat kekuasaannya sendiri.

DAFTAR ISI

SAMPUL DALAM	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
PENGESAHAN	iii
ABSTRAK	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TRANSLITERASI	viii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Identifikasi Masalah	14
C. Rumusan Masalah	14
D. Tujuan Penelitian	15
E. Kegunaan Hasil Penelitian	15
F. Definisi Operasional	16
G. Kajian Pustaka	18
H. Metode Penelitian	19
I. Sistematika Pembahasan	23
BAB II KHALIFAH DAN ATURAN HUKUM DALAM ISLAM	25

A. Presiden Sebagai Khalifah Dalam Pemerintahan Islam....	25
B. Kekuasaan Dan Kewenangan Khalifah	30
1. Kewenangan Khalifah Dalam Membuat Aturan	
Hukum Atau Qanun	30
2. Mekanisme Mengeluarkan Qanun.....	37
C. Konsep Aturan Hukum Atau Qanun Dalam <i>Fiqih</i>	
<i>Dusturiyah</i>	42
1. Pengertian Qanun	42
2. Syarat Materiil Qanun.....	45
BAB III KEKUASAAN PRESIDEN DALAM MENGELUARKAN	
PERATURAN PEMERINTAH PENGANTI UNDANG-	
UDANG (PERPU)	50
A. Kekuasaan Presiden Berdasarkan UUD NRI Indonesia	
Tahun 1945	50
1. Kekuasaan Presiden Sebelum Amandemen UUD NRI	
Tahun 1945.....	50
2. Kekuasaan Presiden Sesudah Amandemen UUD NRI	
Tahun 1945.....	59
B. Kekuasaan Presiden Dalam Mengeluarkan Perpu.....	63
1. Kekuasaan Dan Kewenangan Presiden Dalam	
Mengeluarkan Perppu.....	63
2. Perpu Dalam Sistem Perundang-undangan	
Indonesia.....	68

3. Mekanisme Pengeluaran Perppu	71
4. Syarat Pengeluaran Perppu	76
5. Materi Muatan Perppu.....	82
 BAB IV ANALISIS KEKUASAAN PRESIDEN MENETAPKAN PERPPU MENURUT UUD NRI 1945 PERSPEKTIF <i>FIQH DUSTURIYAH</i>	 88
A. Analisis Kekuasaan Presiden Mengeluarkan Perppu Menurut UUD NRI 1945	88
B. Analisis Kekuasaan Presiden Mengeluarkan Perppu Menurut UUD NRI 1945 Perspektif <i>Fiqh Dusturiyah</i>	97
 BAB V PENUTUP.....	 107
A. Kesimpulan	107
B. Saran	108
 DAFTAR PUSTAKA	
 LAMPIRAN	

BAB I

PENDAHULUAN

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

A. Latar Belakang Masalah

Perubahan UUD Tahun 1945 telah membawa dampak besar terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Amandemen pertama pada tanggal 19 Oktober 1999, amandemen kedua pada tanggal 18 Agustus 2000, amandemen ketiga pada tanggal 9 November 2001, dan amandemen keempat yang ditetapkan pada tanggal 10 Agustus 2002¹.

Sistem pemerintahan Indonesia berdasarkan pra-amandemen UUD Tahun 1945 tertuang dalam penjelasan UUD Tahun 1945, tentang 7 kunci pokok sistem pemerintahan negara sebagai berikut²:

1. Negara yang berdasarkan atas hukum *rechtsstaat*.
2. Sistem konstitusional.
3. Kekuasaan negara tertinggi di tangan MPR.
4. Presiden adalah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi di bawah MPR.
5. Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR.
6. Menteri Negara adalah pembantu Presiden dan tidak bertanggung jawab terhadap DPR.

¹Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Jilid I*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 125.

²Fernandes Raja Saor, "*Sistem Pemerintahan Indonesia Sebelum dan Sesudah Amandemen*", dalam www.raja1987.blogspot.com (19 Oktober 2008), 1

7. Kekuasaan kepala negara tidak terbatas.

Menurut Titik Triwulan Tutik³, secara umum sistem pemerintahan Indonesia menurut UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial, yang dijelaskan dengan terang dan sistematis dalam penjelasan UUD 1945. Dikenal dengan tujuh buah kunci pokok sistem pemerintahan negara Indonesia.

Sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia pasca Amandemen UUD Tahun 1945 menjadi presidensial murni. Hal ini terlihat dari penyelenggaraan negara berada di tangan Presiden, kabinet atau dewan menteri yang dibentuk oleh Presiden, Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen, Presiden tidak dapat membubarkan parlemen dalam sistem parlementer, parlemen memiliki kekuasaan legislatif dan sebagai lembaga perwakilan, serta Presiden tidak berada dibawah pengawasan langsung parlemen.

Bukti dari pemerintahan yang sifatnya presidensial murni dan demokratis adalah Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Tidak hanya Presiden dan wakilnya yang dipilih langsung oleh rakyat, DPR sebagai lembaga legislatif juga dipilih langsung oleh rakyat.

Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia UUD Tahun 1945 menempatkan kedudukan Presiden sangat penting. Terlihat dengan di milikinya dua fungsi Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Kekuasaan

³Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta : Kencana, 2010), 158.

Presiden menembus pada area kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudisial.

Kekuasaan Presiden sebelum perubahan UUD Tahun 1945 meliputi⁴:

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

1. Kekuasaan di bidang penyelenggaraan pemerintahan adalah Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan yang berdasarkan UUD Tahun 1945 pasal 4 ayat (1).
2. Kekuasaan di bidang legislatif adalah kekuasaan Presiden lebih besar dari pada DPR, selain untuk membentuk Undang-undang bersama DPR, dalam kondisi kegentingan Presiden mempunyai kekuasaan untuk membentuk peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang termuat dalam pasal 22 ayat (1),(2) dan (3) UUD Tahun 1945.
3. Kekuasaan di bidang yudisial adalah kekuasaan Presiden memberikan grasi, abolisi, amnesti dan rehabilitasi termuat dalam pasal 14 ayat (1), dan (2) UUD Tahun 1945.
4. Kekuasaan di bidang militer adalah Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara termuat dalam pasal 10 UUD Tahun 1945.
5. Kekuasaan hubungan luar negeri adalah kekuasaan untuk membuat perjanjian dengan negara lain dan wajib meminta persetujuan DPR termuat dalam pasal 11 ayat (1), dan (2) UUD Tahun 1945.

⁴Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 Dengan Delapan Negara Maju*, (Jakarta: Kencana, 2009), 77.

6. Kekuasaan darurat adalah Presiden mempunyai kekuasaan untuk membentuk Undang-undang tentang syarat-syarat dan akibat negara dalam keadaan bahaya termuat dalam pasal 12 UUD Tahun 1945.
7. Kekuasaan mengangkat dan menetapkan pejabat tinggi negara secara eksplisit dikatakan UUD Tahun 1945 Presiden berhak mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri, duta dan konsul termuat dalam pasal 13 ayat (1), (2), dan (3) UUD Tahun 1945.

Kekuasaan sangat besar kepada Presiden sebelum perubahan UUD Tahun 1945 dalam praktiknya disalahgunakan sehingga memunculkan pemerintahan otoriter, sentralistik, tertutup dan penuh KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme). Setelah dilakukan perubahan UUD Tahun 1945 terjadi penambahan tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara meliputi⁵:

1. Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yaitu Presiden sebagai pemegang tinggi kekuasaan pemerintah menurut undang-undang dan Presiden dibantu oleh Wakil Presiden yang termuat dalam pasal 4 ayat (1), dan (2).
2. Kekuasaan di bidang peraturan perundang-undangan yaitu kekuasaan mengajukan RUU dan pembahasannya bersama DPR, kekuasaan membentuk peraturan pemerintah sebagai Undang-undang (Perpu), serta kekuasaan menetapkan Peraturan Pemerintah. Termuat dalam pasal 5 ayat (1), (2) dan pasal 22 UUD Tahun 1945.

⁵ *Ibid.*, 98.

3. Kekuasaan di bidang yudisial yang mengalami sedikit perubahan dalam hal memberi grasi dan amnesti termuat dalam pasal 14 ayat (1) dan (2).
4. Kekuasaan dalam hubungan dengan luar negeri yaitu kekuasaan mengadakan perjanjian dengan negara lain, kekuasaan menyatakan perang dengan negara lain, kekuasaan mengadakan perdamaian dengan negara lain, kekuasaan mengangkat dan menerima duta konsul. Termuat dalam pasal 11 ayat (1),(2),(3), dan pasal 13 UUD Tahun 1945.
5. Kekuasaan menyatakan keadaan bahaya yang termuat dalam pasal 12 UUD Tahun 1945.
6. Kekuasaan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi angkatan bersenjata adalah Presiden pemegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara. Termuat dalam pasal 10 UUD Tahun 1945.
7. Kekuasaan memberikan gelar tanda kehormatan lainnya adalah Presiden dalam hal memberika gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan termuat dalam pasal 15 UUD Tahun 1945.
8. Kekuasaan membentuk Dewan Pertimbangan Presiden termuat dalam pasal 16 UUD Tahun 1945.
9. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri termuat dalam pasal 17 ayat (1), (2), (3) dan (4) UUD Tahun 1945.
10. Kekuasaan mengangkat, menetapkan atau meresmikan pejabat-pejabat negara lainnya seperti Badan Pemeriksa Keuangan, Hakim Agung, Komisi Yudisial dan Mahkamah Konstitusi. Termuat dalam pasal 23 F ayat (1), (2) dan pasal 24 ayat (1),(2), (3).

Sistem pemerintahan negara setelah Amandemen UUD Tahun 1945 ialah Presiden sebagai penyelenggara Pemerintahan Negara yang tertinggi di Negara Republik Indonesia. Di dalam pasal 4 ayat (1) UUD Tahun 1945 (sebelum dan sesudah Perubahan) dirumuskan bahwa⁶:

“Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”.

Menurut Jellinek⁷, pemerintahan mengandung dua arti, yaitu arti formal dan arti material. Pemerintahan dalam arti formal mengandung kekuasaan mengatur (*Verordnungsgewalt*) dan kekuasaan memutus (*Entscheidungsgewalt*), sedangkan pemerintahan dalam arti material berisi dua unsur memerintah dan unsur melaksanakan (*das Element der regierung und das der Vollziehung*).

Dari ketentuan bunyi pasal 4 ayat (1) UUD 1945 bahwa kekuasaan pemerintahan mengandung juga kekuasaan pengaturan dalam arti membentuk peraturan. Bagir Manan berpendapat, jika ditinjau dari teori pembagian kekuasaan yang dimaksud kekuasaan pemerintah adalah kekuasaan eksekutif. Sebagai kekuasaan eksekutif, penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan presiden dapat dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum dan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus⁸.

⁶ Lihat Undang-Undang Dasar Tahun 1945

⁷ *Ibid.*, 130.

⁸ Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia*, 99.

Kekuasaan menyelenggarakan administrasi negara merupakan penyelenggaraan yang bersifat umum ialah penyelenggaraan administrasi negara meliputi lingkup tugas dan wewenang yang sangat luas. Sedangkan penyelenggaraan bersifat khusus ialah penyelenggaraan tugas dan wewenang pemerintahan secara konstitusional berada ditangan Presiden yang memiliki sifat prerogatif di bidang pemerintahan.

Presiden mempunyai wewenang mandiri untuk membuat aturan-aturan untuk mempermudah jalannya pemerintahan. Selain wewenang yang di lakukan bersama DPR untuk membuat Undang-undang, bahkan dengan alasan kepentingan memaksa Presiden dapat menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang (Perpu) yang sederajat dengan undang-undang.

Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan dan pemegang pengaturan Indonesia dapat membentuk peraturan perundang-undangan yang diperlukan. fungsi pengaturan terlihat dari ketentuan dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) termuat dalam pasal 22 ayat (1) UUD Tahun 1945.

Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (UUD-RIS) Tahun 1949 dan UUDS 1950 dipakai dengan istilah keadaan yang mendesak atau Undang-undang darurat. Sedangkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ketentuan ini disebut dengan keadaan bahaya yang mendesak di atur dalam dua pasal, yaitu Pasal 12 dan Pasal 22⁹.

⁹Lihat pasal 12 dan pasal 22 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

1. Pasal 12 menyatakan, "Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang."
2. Pasal 22 ayat (1) menyatakan, "dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang."

Ketentuan tersebut dapat diketahui dengan adanya dua kategori "keadaan" menurut UUD 1945 adalah keadaan bahaya dan hal ihwal kegentingan yang memaksa. Keduanya memiliki makna praktis yang sama, dimana keadaan bahaya kadang-kadang dianggap sama dengan hal ihwal membahayakan atau hal ihwal membahayakan sama dengan keadaan bahaya. Dengan kata lain bahwa kondisi kegentingan yang memaksa mempunyai makna lebih luas daripada keadaan bahaya.

Adanya perbedaan dalam penetapan suatu peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD Tahun 1945 tidak harus didahului oleh suatu deklarasi keadaan darurat. Sementara, pelaksanaan ketentuan Pasal 12 UUD Tahun 1945 mempersyaratkan dilakukannya deklarasi atau proklamasi resmi dalam rangka pemberlakuan keadaan darurat.

Undang-undang merupakan peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang. Dalam ketentuan pasal 22 UUD Tahun 1945 bahwa Perpu adalah suatu peraturan mempunyai kedudukan setingkat dengan undang-undang yang pembentukannya dilakukan oleh presiden dan tidak terlepas dari pengawasan DPR¹⁰.

¹⁰Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Jilid I*, 191.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) adalah peraturan yang dibentuk oleh Presiden dalam “hal ihwal kegentingan yang memaksa”. oleh karena itu, proses pembentukannya berbeda dengan pembentukan suatu Undang-Undang. Menurut penjelasan UUD Tahun 1945 pasal 22 menegaskan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden berhak mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dalam keadaan yang genting dan tidak terlepas dari pengawasan DPR. yang mana peraturan pemerintah ini kekuataanya sama dengan Undang-undang harus disahkan oleh DPR.

Kewenangan Presiden menetapkan Perpu merupakan wewenang luar biasa dibidang perundang-undangan. sedangkan wewenang membentuk Undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden merupakan wewenang biasa. Dalam praktek sistem perundang-undangan yang berlaku, Perpu merupakan jenis peraturan perundang-undangan tersendiri¹¹.

Menurut penjelasan Pasal 22 UUD Tahun 1945 adalah mengenai *noodverordeningsrecht* Presiden. Aturan ini perlu dilaksanakan agar supaya keselamatan negara dapat di jamin oleh pemerintah dalam keadaan genting, yang memaksa pemerintah untuk bertindak lekas dan tepat. Meskipun demikian pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.

¹¹ Achmad Fauzi, *Hukum Lembaga Kepresidenan*, (Semarang: Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945, 2007), 76.

Oleh karena itu, peraturan pemerintah dalam pasal ini, yang kekuatannya sama dengan undang-undang harus disahkan pula oleh Dewan Perwakilan Rakyat¹².

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

Unsur “kegentingan yang memaksa” harus menunjukkan dua ciri umum yaitu adanya krisis (*crisis*), dan kemendesakan (*emergency*). Keadaan krisis (*crisis*) apabila terdapat gangguan yang menimbulkan kegentingan yang mendesak. Sedangkan, kemendesakan (*emergency*) apabila terjadi berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu¹³.

Satu-satunya peraturan yang dikeluarkan Presiden bersifat mandiri dalam arti tidak untuk melaksanakan perintah Undang-undang adalah berbentuk Perppu yang berlaku selama 1 tahun. Presiden selaku kepala pemerintahan pada tahun 2009 telah menerbitkan beberapa Perppu antara lain yaitu Perppu No 4 Tahun 2009 perubahan atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pembentukan ini terjadi karena kekosongan keanggotaan pimpinan komisi pemberantasan korupsi, dimana Komisi Pemberantasan Korupsi adalah Lembaga Negara yang melaksanakan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.¹⁴

¹² Lihat penjelasan Amandemen UUD Republik Indonesia Tahun 1945.

¹³ *Ibid*, 114.

¹⁴ Diakses tanggal 15 Desember 2012 pada <http://www.setneg.go.id>

Tidak hanya dalam sistem Pemerintahan Indonesia, kekuasaan Presiden juga memegang peranan penting dalam Pemerintahan Islam. Tujuannya pun sama, yaitu pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Dalam sejarah pemerintahan Islam, sebutan gelar bagi seorang pemimpin adalah *khalifah* atau *imamah* (kepemimpinan). Keduanya menunjukkan pengertian kepemimpinan tertinggi sebagai kepala negara dalam negara Islam¹⁵. *Khalifah* adalah orang yang mewakili umat dalam urusan pemerintahan dan kekuasaan serta menerapkan hukum-hukum *syara'*. Karena Islam telah menjadikan pemerintahan dan kekuasaan tersebut milik ummat. Hal ini umat mewakili kepada seseorang untuk melaksanakan urusan tersebut sebagai wakilnya¹⁶.

Islam menggambarkan negara sebagai kekuasaan saja, karena wilayah negara dalam Islam senantiasa berkembang. Rakyat bukannya pemegang kedaulatan, meskipun rakyat memiliki kekuasaan. Dalam pandangan Islam negara adalah kekuasaan, karena yang memegang kekuasaan adalah *khalifah*. Ia mempunyai kekuasaan untuk mengangkat dan memecat jabatan semua aparat pemerintahan, serta dalam aktivitas politik di dalam Islam *khalifah* yang mempunyai hak untuk mengambil dan menetapkan hukum *syara'* menjadi peraturan perundang-undangan (*li al-khalifah wada' haq al-tabbani*)¹⁷.

¹⁵J. Suyuti Pulungan, *Fiqih Siyasah ajaran, sejarah dan pemikiran*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997), 43.

¹⁶Oksep adhayanto, "Khalifah Dalam Sistem Pemerintahan Islam", *Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan*, (Vol 1 No 1, 2011), 95

¹⁷Oksep adhayanto, *Khalifah Dalam Sistem Pemerintahan Islam*, 93-94.

Dalam kajian *fiqh dusturiyah*, kekuasaan dalam membuat dan menetapkan hukum bukan hanya pada *khalifah*. *Khalifah* dibantu *ahlu al-halli wa al-'aqdi* bersama-sama membentuk aturan hukum yang tidak secara tegas diatur dala al-Qur'an dan al-Hadiş. Dimana aturan hukum yang telah ditetapkan harus berjalan secara terus menerus dan tidak dapat dicabut Menurut Islam tidak seorang pun berhak menetapkan suatu hukum yang akan diberlakukan bagi umat Islam. Hal ini ditegaskan sendiri oleh Allah dalam surat *al-An'am* ayat 57:

قُلْ إِنِّي عَلَىٰ بَيِّنَةٍ مِّن رَّبِّي وَكَذَّبْتُم بِهِ ۚ مَا عِندِي مَا تَسْتَعْجِلُونَ بِهِ ۚ إِن
الْحُكْمُ لِلَّهِ يَقُصُّ الْحَقَّ ۖ وَهُوَ خَيْرُ الْفَاصِلِينَ

Artinya: "Katakanlah (Muhammad), " Aku (berada) di atas keterangan yang nyata (Al-Qur'an) dari Tuhan-ku sedang kamu mendustakannya. Bukanlah kewenanganku (untuk menurunkan azab) yang kamu tuntut untuk disegerakan kedatangannya. Menetapkan (hukum itu) hanyalah hak Allah. Dia menerangkan kebenaran dan Dia pemberi keputusan yang terbaik."¹⁸

Kekuasaan *khalifah* atau *imam* dalam pemerintahan Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah Swt dalam *syari'at* Islam. Dengan demikian unsur-unsur pemerintahan dalam Islam meliputi¹⁹:

¹⁸Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, 134.

¹⁹Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), 161.

1. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam.
2. Masyarakat Islam yang akan melaksanakannya.
3. Isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar *syari'at* Islam.

Dengan demikian *khalifah* atau *imamah* mempunyai kewenangan untuk mengambil dan menetapkan hukum *syara'* yang tidak ditetapkan dalam al-Qur'an dan al-Hadis menjadi suatu peraturan perundang-undangan. Namun yang berhak menetapkan suatu hukum adalah Allah SWT terdapat dalam al-Qur'an dan al-Hadis. Semua bentuk peraturan yang dibuat wajib untuk dijalankan oleh seluruh umat.

Beranjak dari problematika di atas perihal kekuasaan luar biasa Presiden mengeluarkan suatu ketetapan yang terjadi dalam hal ihwal **kegentingan memaksa** yaitu Perppu. Presiden dapat saja menyalahgunakan kekuasaan dengan memberikan interpretasi secara sepihak yang mengharuskan Presiden menyatakan Negara dalam **kegentingan yang mendesak** (*aggrave and sudden distturbunse*). Apabila tidak segera di atur akan menimbulkan gangguan baik terhadap jalannya pemerintahan maupun masyarakat, maka penulis hendak mengangkat permasalahan tersebut dalam skripsi ini yang berjudul "kekuasaan Presiden menetapkan Perppu menurut UUD NRI 1945 perspektif *fiqih dusturiyah*".

B. Identifikasi dan Pembatasan Masalah

Agar tidak terjadi kesalah pahaman dan maksud dari skripsi ini, maka penulis berusaha untuk membatasi pembahasan penelitian dengan identifikasi masalah dan batasan masalah. Adapun identifikasi masalah adalah sebagai berikut:

1. Kekuasaan Presiden menurut UUD NRI 1945.
2. Kekuasaan Presiden menetapkan Perpu menurut UUD NRI 1945.
3. Mekanisme dan syarat pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
4. Kekuasaan Presiden menurut *fiqih dusturiyah*.
5. Kekuasaan Presiden menetapkan Perpu dalam perspektif *fiqih dusturiyah*.
6. Mekanisme dan syarat pembentukan peraturan dalam perspektif *fiqih dusturiyah*.

Agar permasalahan dalam skripsi ini lebih fokus, maka penulis membatasi masalah pada "Kekuasaan Presiden menetapkan Perpu menurut UUD NRI 1945 perspektif *fiqih dusturiyah*".

C. Rumusan Masalah

Dalam skripsi ini penulis merumuskan beberapa rumusan masalah, sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Kekuasaan Presiden dalam mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) menurut UUD NRI 1945?

2. Bagaimana pandangan *fiqih dusturiyah* terhadap Kekuasaan Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) menurut UUD NRI 1945?

D. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan apa yang terdapat dalam rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui gambaran tentang Kekuasaan Presiden Mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) menurut UUD NRI 1945.
2. Untuk mengetahui perspektif *fiqih dusturiyah* terhadap Kekuasaan Presiden Mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) menurut UUD NRI Tahun 1945.

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

E. Kegunaan Hasil Penelitian

Atas dasar tujuan tersebut, maka penelitian yang berhubungan dengan Kekuasaan Presiden Mengeluarkan Peraturan Pengganti Undang-Undang Menurut UUD NRI 1945 akan memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Teoritis, yaitu memperkaya khasanah ilmu Hukum Tata Negara Modern guna membangun argumentasi ilmiah bagi penelitian bersifat normatif dalam bentuk perundang-undangan maupun putusan hukum dengan

konsekuensi ilmiah. Apabila terjadi selisih paham sebuah aturan hukum secara hierarki, khususnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang yang menjadi fokus penelitian ini, sehingga dapat disempurnakan.

2. **Praktis**, yaitu mempersembahkan argumentasi hukum yang diperlukan agar mendapatkan daya guna yang diharapkan bagi penegak profesi hukum kedudukan, demi terwujudnya keadilan yang kondusif. Dengan demikian, Hukum Tata Negara dapat memberikan andil mengupayakan penegakan konstitusi dalam bidang hukum yang diharapkan dapat memberikan manfaat bagi upaya terciptanya keadilan dan kemaslahatan bagi rakyat serta penegasan sistem keseimbangan bagi Kekuasaan Trias Politika di Indonesia.

F. Definisi Operasional

Untuk memahami skripsi ini, sehingga tidak terjadi kesalahpahaman dalam memahami maksud yang terkandung, maka penulis menguraikan tentang definisi operasionalnya sebagaimana berikut ini :

1. **Kekuasaan Presiden** adalah meliputi kekuasaan Presiden sebagai kepala Negara dan sebagai kepala pemerintahan. Kekuasaan Presiden sebagai kepala Negara adalah meliputi hal-hal yang *ceremonial* dan protokoler, mirip dengan kewenangan kaisar atau raja sebagaimana dimaksud dalam pasal 10 sampai 15 UUD Tahun 1945. Sedangkan kekuasaan Presiden sebagai kepala pemerintahan adalah fungsinya dalam rangka tugas legislatif

sebagaimana disebutkan dalam pasal 4 ayat 1 UUD Tahun 1945²⁰. Lebih jauh kekuasaan Presiden di bidang legislatif atau perundang-undangan ialah Presiden hanya mungkin mengatur sesuatu yang lain dari ketentuan Undang-undang. Apabila materi aturan itu bersifat internal administrasi pemerintahan ataupun dalam hal terjadinya keadaan darurat, Presiden berwenang menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu). Kewenangan Presiden untuk mengatur haruslah bersumber kepada kewenangan legislatif DPR²¹. Kekuasaan Presiden menerbitkan Perppu yang di maksud dalam skripsi ini adalah menyangkut kewenangan Presiden dalam penerbitan Perppu, Perppu dalam sistem perundang-undangan, syarat materiil dan materi muatan dalam penerbitan Perppu.

2. *Fiqih dusturiyah* adalah bagian dari *fiqih siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara yang di dalamnya dibahas tentang konsep konstitusi atau undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perumusan perundang-undangan²². Lebih jauh *khalifah imam* merupakan seseorang yang mewakili umat dalam urusan pemerintah dan kekuasaan untuk menerapkan hukum-hukum *syara'* dan mempunyai kekuasaan dalam menerbitkan peraturan perundang-undangan²³.

²⁰ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, 202.

²¹ Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-undang*, (Malang: UMM-Press, 2003), 47.

²² A. Djazuli, *Fiqih Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2003), 47.

²³ Oksep adhayanto, *Khalifah Dalam Sistem Pemerintahan Islam*, 94.

G. Kajian Pustaka

Kajian Pustaka dimaksudkan untuk mengkaji hasil penelitian yang relevan dengan skripsi penulis. Sejauh penelusuran penulis menemukan satu skripsi yang variabelnya hampir sama dengan yang penulis teliti. Berikut verifikasi skripsi sebelumnya:

Alex Halawani (skripsi)²⁴. Dengan judul *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia Dalam Bidang Yudikatif (Studi Komparatif Hukum Islam dan Tata Negara/UUD 1945)*. Pada skripsi ini yang menjadi fokus untuk diteliti oleh penulis ialah kekuasaan presiden Republik Indonesia dalam bidang yudikatif serta validitas hukum grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitas menurut Hukum Tata Negara dan Hukum Islam. Lalu membandingkan konsep pembagian kekuasaan, hubungan lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif yang meliputi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi.

Abdul Ghoffar²⁵. Dengan judul *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*. Pada buku ini yang menjadi fokus pembahasan yang diteliti oleh penulis ialah memahami secara mendasar menyeluruh kekuasaan Presiden Indonesia sesudah perubahan UUD 1945. Dengan pengertian kekuasaan adalah kemampuan seorang pelaku untuk mencapai tujuan sehingga dapat saja kekuasaan tidak

²⁴ Alex Halawali, *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia dalam Bidang Yudikatif (Studi Komparatif Hukum Islam dan Tata Negara/UUD 1945)*, (Skripsi, IAIN Sunan Ampel, 2004).

²⁵ Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 Dengan Delapan Negara Maju*, 77.

bertumpu pada hukum. Namun, semua kewenangan dan kekuasaan dapat menampilkan diri dalam bentuk kekuatan, baik secara fisik maupun moral yang tujuannya menimbulkan pengaruh kepada orang lain.

Menurut penulis, bahwa skripsi diatas mengupas tentang kekuasaan Presiden dalam bidang yudikatif serta validitas hukum grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi menurut Hukum Tata Negara dan Hukum Islam. Dalam skripsi ini penulis mengambil tema yang sama tentang kekuasaan Presiden Republik Indonesia, Namun fokus yang diteliti berbeda. Skripsi ini yang menjadi fokus penulisan adalah kekuasaan presiden menetapkan suatu peraturan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa disebut dengan Perpu menurut Amandemen UUD NRI 1945 ditinjau dari sudut pandang *fiqih dusturiyah*.

H. Metode Penelitian

Metode Penelitian adalah strategi umum yang berupa tahapan-tahapan yang terencana secara sistematis yang dianut dalam pengambilan data dan analisis data yang diperlukan, guna menjawab persoalan yang dihadapi.

1. Data yang dikumpulkan

Secara rinci data yang dihimpun untuk menjawab pertanyaan dalam rumusan masalah di atas adalah:

- a. Data yang berkaitan dengan Kekuasaan Presiden dalam menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) menurut Undang-undang Dasar NRI 1945.

b. Data yang berkaitan dengan perspektif *fiqih dusturiyah* terhadap

Kekuasaan Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) menurut UUD NRI 1945.

2. Sumber Data

Sumber data merupakan bagian dari skripsi yang akan menentukan keotentikan skripsi, berkenaan dengan itu pada skripsi ini sumber data yang dihimpun dari:

a. Data Primer, yaitu:

- 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- 3) Peraturan Presiden No 68 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden

b. Data Sekunder, yaitu:

- 1) Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: FH. UII Press, 2011
- 2) Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan 1*, Yogyakarta: Kanisius, 2007

- 3) Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan 2*, Yogyakarta: Kanisius, 2007
- 4) Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta : Kencana, 2010
- 5) Achmad Fauzi, *Hukum Lembaga Kepresidenan*, Semarang: Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945, 2007
- 6) Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Jakarta: Kencana, 2009
- 7) A. Djazuli, *Fiqh Siyasāh: Implementasi kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, Jakarta: Kencana, 2003
- 8) Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin politik Islam*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001
- 9) I Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasāh Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994
- 10) Imam al Mawardi, *al-Ahkam as-Sultaniyyah*, terjemah, Fadli Bahri, *Hukum-hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syariat Islam*, Jakarta: Darul Falah, 2007

3. Teknik Pengumpulan Data

Jenis skripsi yang akan digunakan dalam skripsi ini ialah skripsi pustaka (*library research*) yaitu meneliti terhadap sumber-sumber pustaka yang

dipandang relevan dengan skripsi ini²⁶. Sehingga teknik pengumpulan data dalam skripsi ini menggunakan documenter yang sumber primer dan sekunder yang telah dipublikasikan baik dalam bentuk buku, jurnal ilmiah, maupun dalam bentuk lainnya yang representatif dan relevan dengan skripsi ini.

4. Teknik Pengelolaan Data

Semua data yang terkumpul kemudian akan dianalisis secara bertahap, yakni tahapan sebagai berikut²⁷:

- a. *Editing*, yaitu pemeriksaan kembali terhadap data yang diperoleh secara cermat baik itu data primer maupun data sekunder, tentang Kekuasaan Presiden mengeluarkan Perpu menurut Amandemen UUD Tahun 1945 maupun menurut *fiqih dusturiyah*.
- b. *Organizing*, yaitu menyusun secara sistematis data tentang Kekuasaan Presiden mengeluarkan Perpu menurut Amandemen UUD Tahun 1945 maupun menurut *fiqih dusturiyah*.
- c. *Analyzing*, yaitu tahapan analisis terhadap data, tentang Kekuasaan Presiden mengeluarkan Perpu menurut Amandemen UUD Tahun 1945 maupun menurut *fiqih dusturiyah*.

5. Teknik Analisis Data

Dalam analisis data, penulis menganalisis data dengan menggunakan teknik analisis deskriptif, yaitu suatu teknik dipergunakan dengan jalan

²⁶Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1996), 50.

²⁷*Ibid.* 72.

memberikan gambaran terhadap masalah yang dibahas dengan menyusun fakta-fakta sedemikian rupa sehingga membentuk konfigurasi masalah yang dapat di pahami dengan mudah²⁸. Langkah yang ditempuh penulis selanjutnya ialah mendeskripsikan konsep Kekuasaan Presiden mengeluarkan Perpu menurut Amandemen UUD Tahun 1945, kemudian dianalisis dengan pendekatan *fiqih dusturiyah*.

Metode yang digunakan dalam menganalisis data dalam skripsi ini menggunakan metode deduktif²⁹, yaitu data yang diperoleh secara umum yang kemudian dianalisis untuk disimpulkan secara khusus. Gambaran umum Kekuasaan Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) menurut Amandemen UUD Tahun 1945, selanjutnya ditarik kesimpulan yang bersifat khusus menurut *fiqih dusturiyah*.

I. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan dalam skripsi ini, dibagi menjadi lima bab. Masing-masing bab terbagi atas sub-sub bab. Pembagian masing-masing bab menjadi sub-sub bab dimaksudkan untuk mempermudah pembaca dalam mempelajari skripsi ini. Adapun sistematikanya sebagai berikut:

²⁸Consuelo G. Sevilla, *Pengantar Metode Penelitian*, (Jakarta: UI-Press, 1993), 171.

²⁹M. Arhamul Wildan, "Metode Penalaran Deduktif dan Induktif", dalam arhamul wildan.blog spot.com (13 Maret 2003), 1.

Bab pertama, menjelaskan tentang gambaran bagaimana, dan untuk apa studi ini di susun, oleh karena itu dalam bab pertama ini di paparkan tentang: latar belakang masalah, identifikasi dan pembatasan masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, kegunaan hasil penelitian, definisi operasional, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab kedua, berisi tentang konsep *khalifah* atau *imam* sebagai lembaga yang berwenang menerbitkan peraturan perundang-undang. Hal ini terlebih dahulu diuraikan konsep *khalifah* atau *imam*, kemudian di bahas juga kewenangan atau *imam*. Hal yang terakhir adalah pembahasan mengenai mekanisme pembentukan aturan hukum atau *qanun* oleh *khalifah* atau *imam*.

Bab ketiga, berisi tentang konsep kekuasaan Presiden dalam mengeluarkan Perpu. Hal ini terlebih dahulu diuraikan konsep Kekuasaan Presiden menurut UUD Tahun 1945, kemudian dibahas juga tentang Perpu, syarat mengeluarkan Perpu. Hal yang terakhir adalah pembahasan mengenai mekanisme pembentukan Perpu.

Bab keempat, berisi tentang analisis terhadap Kekuasaan Presiden mengeluarkan Peraturan pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) menurut perundang-undangan Indonesia, dalam analisis *fiqh dusturiyah*.

Bab kelima, memuat tentang kesimpulan yang merupakan rumusan singkat sebagai jawaban atas permasalahan yang ada dalam skripsi ini. Serta saran-saran yang berkaitan dengan topik pembahasan skripsi ini.



BAB II

KHALIFAH DAN QANUN DALAM ISLAM

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

A. Presiden Sebagai *Khalifah* Dalam Pemerintahan Islam

Sejarah pemerintahan Islam menjelaskan bahwa kekuasaan tertinggi di tangan *khalifah*. Sebutan *khalifah* mempunyai kaitan integral dalam sistem Negara Islam. *Khalifah* merupakan penguasa tertinggi mengatur segala urusan pemerintahan meliputi seluruh kewenangan dalam pemerintahan. *Khalifah* sebagai kedaulatan tertinggi suatu negara mempunyai kewajiban yang di pertanggung jawabkan terhadap masyarakat serta Allah SWT. Sehingga *khalifah* mempunyai peranan sangat penting dalam pemerintahan Islam.

Menurut al-Maududi dikenal dengan tiga gelar kepala negara (*the head of the state*) ialah *imam*, *amir* dan *khalifah*. Dengan urutan yang berbeda digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id *Muhammad Dhiya al-Din al-Rais* juga menyebutkan tiga gelar kebesaran (*al-alqab al-tsalasah al-qubra*) bagi kepala negara Islam ialah *imam*, *khalifah*, dan *amir al-mu'minin*. Sedangkan *al-Din al-Nabhani* mengemukakan enam gelar bagi kepala negara Islam ialah *khalifah*, *imam*, *amir al-mu'minin*, *hakim al-mu'minin*, *rais al-muslimin*, dan *sulthan al-muslimin*.³⁴

³⁴ Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Erlangga, 2008), 226.

Berbeda dengan pendapat teoritisasi politik Muslim, Bernard Lewis menyebutkan delapan gelar yang digunakan kaum muslimin untuk menunjuk pemegang kedaulatan ialah *khalifah*, *imam*, *amir al-Mu'minin*, *sulthan*, *malik* (raja), *khan* atau *khaqan*, *rais*, dan *zaim*.³⁵ Jika semua gelar kepala negara dari pendapat teoritisasi politik Muslim digabungkan satu sama lain, maka setiap tokoh akan mempunyai klasifikasi tersendiri tentang gelar kepala negara.

Dengan demikian keseluruhan gelar kepala negara tersebut merupakan yang paling mulia setelah Nabi Muhammad SAW sendiri dan paling dikenal oleh dunia luar, terutama dalam sejarah Islam adalah *khalifah*. Sehingga dalam historiografi modern, telah menjadi kebiasaan untuk memandang masyarakat politik kaum muslimin secara keseluruhan sebagai kekhalifahan yang mempunyai tanggung jawab terhadap masyarakat dan Allah SWT.

Seseorang yang melaksanakan fungsi kekhalifahan, keimaman dan keamiran dalam sejarah Islam disebut *khalifah*. Arti primer kata *khalīfat*, yang bentuk pluralnya *khulafā'* dan *khalāif* yang berasal dari kata *khalafa* merupakan pengganti yaitu seseorang yang menggantikan tempat orang lain dalam beberapa persoalan.³⁶ Istilah *khalifah* pertama kali muncul di Arab pra-Islam dalam suatu prasasti Arab abad ke-6 M. Disana kata *khalifah* tampaknya menunjuk kepada raja muda bertindak sebagai wakil pemilik kedaulatan.³⁷

³⁵ *Ibid*, 227.

³⁶ J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasāh, Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, 49.

³⁷ *Ibid*, 228.

Para ulama ahlusunnah menyamakan pengertian *imamah* dan *khalifah*.

Menurut pendapat al-Mawardi³⁸, kata *ulil amri* dalam al-Qur'an adalah *imamah*. Dalam *al-Ahkam as-Sultaniyyah*, *imamah* adalah pengganti posisi Nabi untuk menjaga kelangsungan agama dan urusan dunia. Sebagian ulama memperbolehkan imam dipanggil hamba-hambanya, dan juga karena firman Allah SWT surat *al-An'am* ayat 165:

وَهُوَ الَّذِي جَعَلَكُمْ خَلَائِفَ الْأَرْضِ وَرَفَعَ بَعْضَكُمْ فَوْقَ بَعْضٍ دَرَجَاتٍ لِّيَبْلُوَكُمْ فِي مَا آتَاكُمْ إِنَّ رَبَّكَ سَرِيعُ الْعِقَابِ وَإِنَّهُ لَغَفُورٌ رَحِيمٌ

Artinya: "Dan Dia-lah yang menjadikan kamu sebagai khalifah-khalifah di bumi dan Dia mengangkat (derajat) sebagian kamu diatas yang lain, untuk mengujimu atas (karunia) yang Diberikan-Nya kepadamu. Sesungguhnya Tuhan-mu sangat cepat member hukuman dan sungguh, Dia Maha Pengampun, Maha Penyayang."³⁹

Menurut pendapat Ibn Khaldun⁴⁰, ia menyamakan definisi *Imamah* dengan *khalifah*. *Khalifah* adalah kepemimpinan umat bagi seluruh kaum muslimin di dunia untuk menegakkan hukum-hukum syariat Islam dan memikul da'wah Islam keseluruh dunia. Menegakkan *khalifah* adalah kewajiban bagi semua umat kaum muslimin diseluruh penjuru negeri.

³⁸ Imam al Mawardi, *al-Ahkam as-Sultaniyyah*, terjemah, Fadli Bahri, *Hukum-hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syariat Islam*, (Jakarta: Darul Falah, 2007), 23.

³⁹ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, 150.

⁴⁰ Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, 205.

Abul A'la Maududi berpendapat⁴¹, *khalifah* menurut kamus bahasa arab berarti perwakilan. Posisi dan tempat manusia di bumi ini, menurut ajaran Islam adalah posisi khalifah atau wakil Tuhan. Manusia merupakan wakil Tuhan di bumi karena berdasarkan kekuasaan yang didelegasikan mempunyai maksud agar melaksanakan kekuasaan dengan batas yang ditentukan oleh Tuhan.

Penjelasan dari para ulama tersebut menggambarkan bahwasanya pengertian *khalifah* sama dengan *imamah*. Keduanya menunjukkan kepemimpinan tertinggi sebagai kepala negara Islam. *Khalifah* merupakan orang yang mewakili seluruh umat dalam pemerintahan dan kekuasaan menerapkan hukum *syara'*. Ia mengedepankan untuk mendahulukan masalah agama dan memelihara agama daripada persoalan duniawi. Oleh karena itu, *khalifah* mengemban amanah Tuhan dan amanah kaum muslimin menyelesaikan masalah *ukhrawi* maupun duniawi.

Terdapat adanya unsur-unsur menyertai kekhalifahan seseorang, unsur tersebut meliputi:⁴²

1. *Khalifah* yaitu orang yang diberi kekuasaan atau mandat.
2. Wilayah kekuasaan.

⁴¹ Abdul Qadir Djaelani, *Negara Ideal menurut Konsepsi Islam*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1995), 153.

⁴² Ajat Sudrajat, "*Khalifah Islamiyah Dalam Perspektif Sejarah*", <http://www.uny.ac.id>, diakses pada tanggal 17 Desember 2012.

3. Hubungan antara *khalifah* dengan wilayah, dan hubungan *khalifah* dengan pemberi kekuasaan yaitu Allah SWT.

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

Penjelasan diatas mengenai unsur-unsur kekhalifahan merupakan sebuah penilaian sejauhmana *khalifah* memperhatikan hubungan tersebut. Ketika *khalifah* telah mempraktikkan semua tindakan untuk kemaslahatan umat, maka yang demikian itu disebut khalifah. Jika dalam konteks politik kata *khalifah* dapat diartikan sebagai pemerintahan. Oleh karena itu *khalifah* sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan Islam ditegakkan berdasarkan syariat Islam.

Sejarah ketatanegaraan Islam menjelaskan bahwa gelar yang digunakan adalah *khalifah*. Tampilnya Abu Bakar al-Siddiq sebagai *khalifah* (11 H/632 M-13 H/634) merupakan awal terbentuknya pemerintahan model *khalifah* dalam sejarah Islam yang berpusat di Madinah. Lalu Umar sebagai *khalifah* (13 H/634-23 H/644 M) tidak melalui pemilihan dalam satu forum musyawarah terbuka, tetapi melalui penunjukkan wasiat. Sementara itu, Utsman bin Affan menjadi *khalifah* (23 H/644-35 H/656 M) dipilih oleh sekelompok orang terdiri enam orang yang ditentukan oleh Umar sebelum wafat. Pasca pembunuhan Utsman, Ali bin Abi Thalib diangkat menjadi *khalifah* (35 H/656 M-40 H/661 M).⁴³

⁴³ *Ibid*, 209.

Dari penjelasan tersebut bisa diketahui bahwa kekuasaan dan otoritas *khalifah* mencakup urusan-urusan agama serta pengaturan dunia dengan berlandaskan pada *syari'at* dan ajaran-ajaran Islam. Karena yang diinginkan dari ajaran Islam adalah mewujudkan kemaslahatan manusia dialam dunia maupun akhirat. Sehingga *khalifah* berbeda dengan bentuk-bentuk kekuasaan politik saat ini.

Dengan demikian perjalanan sejarah Islam sejak masa klasik hingga masa kontemporer terbukti tidak ada satupun gelar kepala negara Islam tertentu dipegang secara teguh dan konsekuen oleh umat Islam. Gelar kepala negara hanya sebuah formalisasi yang dapat berubah sesuai dengan dinamika dan perkembangan zaman. Terbukti dengan negara-negara Islam di masa kontemporer sekarang ini menganut pendapat sebaliknya yakni gelar Presiden atau dapat juga digunakan untuk menunjuk kepala negara Islam.

B. Kekuasaan Dan Kewenangan *Khalifah*

1. Kewenangan *Khalifah* Dalam Membuat Aturan Hukum Atau Qanun

Awal pemerintahan Islam, *Khalifah* sebagai pimpinan tertinggi pemerintahan dalam sistem negara Islam. *Khalifah* mempunyai kekuasaan serta otoritas mencakup urusan agama serta pengaturan dunia dengan berlandaskan pada *syari'at* dan ajaran-ajaran Islam. Tugas dan kewajiban *khalifah* atau wakil tidak lain untuk melaksanakan keinginan dan perintah-

perintah pihak yang menjadikannya sebagai *khalifah* atau wakilnya dan juga

firman Allah SWT surat *an-Nisā* ayat 58:

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya: “Sungguh, Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaknya kamu menetapkannya dengan adil. Sungguh, Allah sebaik-baik yang memberi pengajaran kepadamu, Sungguh, Allah Maha Mendegar, Maha melihat.”⁴⁴

Sejarah pemerintahan Islam *khalifah* merupakan pemimpin sebagai pengganti Nabi dalam tanggung jawab umum terhadap pengikut agama yang membuat manusia tetap mengikuti aturan hukum. Sebagai *khalifah* yang mendapatkan mandat dari Allah SWT wajib melaksanakan hal-hal sesuai ketentuan, maka *khalifah* telah menunaikan hak Allah. Dengan begitu untuk selanjutnya *khalifah* memiliki hak yang harus dipenuhi oleh umat.

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

Menurut pendapat al-Mawardi⁴⁵, *khalifah* mempunyai dua hak yaitu kepatuhan dan loyalitas selama keadaan si imam tidak berubah. Kedua hak tersebut meliputi:

⁴⁴ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, 87.

⁴⁵ Wahbah al Zuhaili, *al-Fiqhu al-Islamī Wa Adillatuhu*, terjemah, Abdul Hayyie al Kattani, et al, *Fiqih Islam Wa Adillatuhu jilid 8*, (Jakarta: Gema Insani, 2011), 316.

- a. Hak untuk dipatuhi yaitu ketika undang-undang dan peraturan dikeluarkan oleh *khalifah* harus dilaksanakan. Misalnya peraturan wajib militer, peraturan wajib pajak bagi orang-orang kaya disamping zakat jika memang kebutuhan negeri menuntut. Terdapat sumber yang menjadi landasan keharusan patuh kepada khalifah diantara firman Allah SWT surat *an-Nisā* ayat 59 dan hadits-hadits Nabawi :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ
الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Artinya: “Wahai, orang-orang yang beriman! Taatilah Allah dan taatilah Rasul (Muhammad), dan ulil amri (pemegang kekuasaan) diantara kamu. Kemudian, jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah kepada Allah (al-Qur’an) dan Rasul (Sunnahnya), jika kamu beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.”⁴⁶

عَلَيْكَ بِالسَّمْعِ وَالطَّاعَةِ فِي عُسْرِكَ وَيُسْرِكَ وَمَنْصُطِكَ وَكَرِّكَ وَآثَرِكَ عَلَيْهِ

Artinya: “Patuh dan taatilah kamu dalam keadaan susahmu, dalam keadaan senangmu, di dalam apa yang kamu senang, di dalam apa yang kamu benci, dan dalam keadaan ada orang lain yang lebih diprioritaskan atas kamu. (HR al-Bazzar dari Sa’d bin Ubadah r.a.)”⁴⁷

⁴⁶ Departemen Agama RI, *Al-Qur’an dan Terjemahannya*, 87

⁴⁷ Wahbah al Zuhaili, *al-Fiqhu al-Islamī Wa Adillatuhu*, terjemah, Abdul Hayyie al Kattani, et al, *Fiqh Islam Wa Adillatuhu* jilid 8, 317.

- b. Loyal dan mendukung *khalifah* yaitu para pemimpin harus bekerja sama dan bersinergi dengan kaum muslimin dalam setiap menciptakan kemajuan, kebaikan, serta kemakmuran dalam semua bidang.

Para *fuqahā'* mendefinisikan kewajiban-kewajiban seorang *khalifah* menjadi sepuluh tugas dan fungsi pokok, bisa muncul bentuk kewenangan dan otoritas sesuai perubahan dan perkembangan situasi serta kondisi. Menurut pendapat al-Mawardi⁴⁸, kesepuluh tugas dan kewajiban pokok seorang *khalifah* bisa diklasifikasikan menjadi dua yaitu tugas dan fungsi keagamaan serta tugas dan fungsi politik. Tugas dan fungsi keagamaan ada empat yaitu sebagai berikut:⁴⁹

- a. Menjaga agama ialah menjaga dan memelihara hukum-hukum agama, memelihara hududnya, dan memberikan sanksi hukum kepada siapa saja yang melanggarnya.

- b. Melawan musuh ialah memerangi musuh Islam setelah terlebih dahulu menyampaikan dakwah hingga ia masuk Islam atau masuk ke dalam *dzimmah* supaya Islam bisa ditegakkan dalam rangka memenangkan Islam atas semua agama.

⁴⁸ A Djazuli, *Fiqih Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syari'ah*, 95.

⁴⁹ Wahbah al Zuhaili, *al-Fiqhu al-Islamī Wa Adillatuhu*, terjemah, Abdul Hayyie al Kattani, *et al*, *Fiqih Islam Wa Adillatuhu* jilid 8, 313.

- c. Mengumpulkan *fa'ī* dan sedekah ialah harta benda yang sampai kepada kaum muslimin dari orang musyrik atau mereka merupakan faktor yang menjadi sebab sampainya harta benda.
- d. Menjalankan syiar-syiar agama ialah seperti adzan, menegakkan shalat jumat, shalat berjamaah, dan shalat hari raya, puasa, dan haji.

Khalifah memegang langsung kekuasaan eksekutif, dalam hal ini al-Mawardi menyebutkannya menjadi enam tugas dan fungsi pada hakikatnya bukanlah keseluruhan dari tugas dan fungsi politik seorang *khalifah*. Keenam tugas dan fungsi oleh al-Mawardi disebutkan sebagai berikut:⁵⁰

- a. Menjaga dan memelihara keamanan serta ketertiban umum negara ialah *khalifah* memiliki tugas untuk menjaga dan melindungi tanah air serta hal-hal yang harus dihormati (*al-hurumaat*) supaya manusia bisa beraktivitas dan melakukan perjalanan dalam keadaan aman dan terhindar dari ancaman bahaya terhadap jiwa atau harta.
- b. Menjaga dan mempertahankan negara dari gangguan musuh ialah *khalifah* memiliki tugas untuk menjaga dan membentengi wilayah-wilayah perbatasan tempat masuknya musuh dengan semua bentuk alutsista dan kekuatan yang memadai sehingga tidak ada celah untuk melakukan pelanggaran.

⁵⁰ Imam al Mawardi, *al-Ahkam as-Sultaniyyah*, terjemah, Fadli Bahri, *Hukum-hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syariat Islam*, 24.

- c. Mengawasi dan mengontrol langsung urusan-urusan publik, tidak hanya menyerahkan begitu saja kepada pegawainya ialah *khalifah* memiliki tugas untuk melaksanakan sendiri secara langsung pengawasan dan kontrol urusan pengaturan umat dan pemeliharaan agama.
- d. Menegakkan keadilan diantara manusia dengan cara melaksanakan ketentuan hukum diantara pihak yang bertikai dan menyelesaikan persengketaan diantara orang-orang yang bersengketa, dan menegakkan hudud (hukuman had) supaya batasan dan larangan-larangan Allah SWT tidak dilanggar.
- e. Mengelola harta ialah dengan menentukan besaran *athaa* (subsidi tunai) dan apa yang harus ditunaikan dari *baitul mal* dengan tidak terlalu berlebihan dan tidak terlalu kurang.
- f. Menunjuk para pegawai ialah *khalifah* memiliki tugas untuk memilih dan mengangkat orang-orang yang terpercaya, pakar, memiliki kapasitas dan kapabilitas, berkompeten, jujur, dan kredibel dalam tugas dan pekerjaan.

Penjelasan diatas mengenai tugas dan fungsi pokok yang dipaparkan terlihat jelas bahwa *khalifah* mempunyai peranan penting dalam sistem tata negara Islam. Tugas dan fungsi pokok *khalifah* diklasifikasikan menjadi tugas dan fungsi keagamaan yaitu peranan *khalifah* dalam menjaga dan memelihara hukum-hukum agama sesuai dengan *syari'at* Islam. Tidak

hanya terbatas pada tugas dan fungsi keagamaan *khalifah* juga mempunyai peran dalam aktivitas politik.

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

Kekuasaan dan kewenangan *khalifah* terbatas dalam kerangka umum negara Islam yaitu negara Islam adalah negara pemikiran dan prinsip memperbaiki kehidupan umat manusia. *Khalifah* harus bekerja dan beraktivitas dalam kapasitas dirinya sebagai penguasa dimuka bumi berdasarkan mandat dan amanat dari Allah SWT. Karena pandangan manusia terbatas tidak memungkinkan untuk mengetahui secara menyeluruh hakikat segala sesuatu dan tuntutan aturan hukum umum, sehingga harus patuh dan komitmen terhadap aturan Ilahi yang sempurna dan integral.⁵¹

Kekuasaan dan kewenangan *khalifah* atau pemimpin dalam Islam yang taat pada aturan hukum Tuhan harus sesuai dengan koridor-koridor ketetapan Allah SWT. Kekuasaan dan kewenangan tersebut meliputi:⁵²

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

- a. *Khalifah* tunduk kepada aturan perundang-undangan Islam, dituntut untuk melaksanakan hukum-hukumnya, mengeluarkan aturan hukum atau undang-undang atau *qanun* pengaturan sesuai dengan prinsip-prinsip kaidah-kaidahnya.

⁵¹Wahbah al Zuhaili, *al-Fiqhu al-Islami Wa Adillatuhu*, terjemah, Abdul Hayyie al Kattani, *et al*, *Fiqih Islam Wa Adillatuhu jilid 8*, 326.

⁵² *Ibid*, 327.

- b. *Khalifah* tidak memiliki kewenangan legislasi (*at-tasyrii*), karena hak dalam pembuatan aturan hukum atau *qanun* hanyalah milik Allah SWT dan Rasul-Nya. *Khalifah* bersama *ahlu al-halli wa al-'aqdi* hanya sebatas melakukan ijtihad untuk membentuk aturan hukum atau *qanun* atau undang-undang yang tidak diatur dalam koridor al-Qur'an dan al-Hadis.
- c. *Khalifah* beserta semua staf dan pembantu-pembantunya harus mempunyai komitmen kepada kaidah-kaidah sistem pemerintahan Islam yang telah digariskan serta didefinisikan oleh al-Qur'an dan al-Hadis.

Dengan demikian *khalifah* mempunyai kewenangan dan kekuasaan untuk mengeluarkan suatu ketetapan hukum tidak diatur secara jelas dalam Al-Qur'an dan al-Hadis, namun hak untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan hanyalah milik Allah SWT dan Rasul-Nya. Sehingga *khalifah* mengeluarkan suatu aturan hukum atau *qanun* atau undang-undang yang tidak diatur jelas oleh al-Qur'an dan al-Hadis. Karena aturan hukum Allah SWT tidak membedakan antara pemilik kekuasaan dan individu-individu warga negara.

2. Mekanisme Pembuatan Qanun

Pemegang kekuasaan dan kewenangan tertinggi ada ditangan kepala negara, Presiden, atau dalam istilah politik Islam klasik *khalifah* merupakan khas sistem kekuasaan modern dimana kekuasaan itu dibangun

secara konstitusional.⁵³ *Khalifah* sebagai pimpinan tertinggi suatu negara berhak menetapkan aturan hukum atau *qanun* yang tidak diatur secara tegas dalam al-Qur'an dan al-Hadis. Selain kekuasaan dalam menetapkan aturan hukum yaitu *khalifah*, peran *ahlu al-halli wa al-'aqdi*, gubernur atau *khalifah* dalam suatu daerah berhak menetapkan aturan hukum atau *qanun*. Namun kekuasaan dan kewenangan mutlak menetapkan suatu hukum merupakan Hak Allah SWT dan Rasul-Nya. Sebagaimana Sabda Nabi SAW:

كَيْفَ تَقْضِي إِذَا عَزَّ لَكَ قَضَاءٌ؟ قَالَ : أَقْضِي بِكِتَابِ اللَّهِ . قَالَ : فَإِنْ لَمْ يَجِدْ فِي كِتَابِ اللَّهِ ؟
 قَالَ : فَيَسْتَعِزُّ بِسُنَّةِ رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ . قَالَ : فَإِنْ لَمْ يَجِدْ فِي سُنَّةِ رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ ؟
 قَالَ : أَخْتَفِئُ بِرَأْيِ وَلَا أَمْرٍ . مَعْرُوفٌ رَوَى عَنْ رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ . صَدْرَهُ ، وَ قَالَ :

الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي وَفَّقَ رَسُولَ رَسُولِ اللَّهِ لِمَا يَرْضَى مِنْ ضَيِّهِ اللَّهُ وَرَسُولُهُ

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

Artinya: “Bagaimana kamu memutuskan ketika ada suatu permasalahan hukum yang diajukan kepadamu? “*Mu'adz r.a.* menjawab, “Aku memutuskannya dengan Kitabullah. “Rasulullah saw. bertanya, “jika kamu tidak menemukan didalam Kitabullah?” *Mu'adz r.a.* menjawab, “Aku akan memutuskannya dengan Sunnah Rasul-Nya.” Rasulullah saw. bertanya lagi, “jika kamu tidak menemukan didalam Sunnah Rasul-Nya.? “*Mu'adz r.a.* menjawab, “Aku akan berijtihad dengan pendapatku dan aku tidak akan teledor didalamnya.” Rasulullah saw. lalu menepuk-nepuk dada *Mu'adz bin Jabal r.a.* seraya berkata, “segala puji bagi Allah Yang telah menunjukkan utusan Rasul-Nya kepada apa yang diridhai oleh Allah dan Rasul-Nya.”⁵⁴

⁵³ Masdar Farid Mas'udi, *Syarah Konstitusi UUD 1945 dalam Prespektif Islam*, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2010), 77.

⁵⁴ Wabbah al Zuhaili, *al-Fiqhu al-Islami Wa Adillatuhu*, terjemah, Abdul Hayyie al Kattani, *et all*, *Fiqih Islam Wa Adillatuhu jilid 8*, 275.

Terkait dengan hadis di atas bahwa hal ini berarti kedaulatan yang asli adalah hanya milik Allah SWT. Apabila terjadi tuntutan perkembangan sosial mengharuskan menetapkan suatu aturan hukum yang sebelumnya tidak terdapat dalam nash, sehingga memperbolehkan kepada seorang *khalifah* atau pemimpin untuk bermusyawarah. Dimana menghasilkan suatu aturan hukum untuk memperjuangkan kemaslahatan umum terkait dalam hal yang tidak terdapat dalam nash.

Sistem kekuasaan modern yang diadopsi dari sistem pemerintahan Islam terdahulu, sebagai pemegang kekuasaan tertinggi Presiden mempunyai kewenangan dalam peraturan perundang-undangan dalam bingkai kekuasaan pemerintahan untuk menjalankan undang-undang.⁵⁵ Yang artinya *khalifah* mempunyai kewenangan untuk menjalankan undang-undang dan kekuasaannya membentuk aturan hukum bersama *ahlu al-halli wa al-'aqdi* dalam menetapkan suatu undang-undang atau *qanun*.

Sumber-sumber hukum perundang-undangan dalam Islam berasal dari satu sumber yaitu wahyu Allah SWT. Selain berpedoman pada wahyu Allah SWT terdapat tata urutan aturan hukum sebagai berikut:⁵⁶

⁵⁵ Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-undang atau Perpu*, 71.

⁵⁶ Wabbah al Zuhaili, *al-Fiqhu al-Islami Wa Adillatuhu*, terjemah, Abdul Hayyie al Kattani, *et all*, *Fiqih Islam Wa Adillatuhu jilid 8*, 269.

- a. al-Qur'anul Karim merupakan penerapan dan pengimplementasian apa yang terkandung dalam mewujudkan apa yang disebut ketaatan kepada Allah SWT.
- b. Sunnah Nabawiyah Shahihah yang menjelaskan apa yang datang dari sisi Allah SWT.
- c. *Ijtihad* kolektif atau ijmak para cerdik cendekia yang memiliki kompetensi serta kapabilitas dalam melihat dan menagani urusan manusia.
- d. *Ijtihad* personal dari ulama mujttahid merupakan orang beriman kepada Allah SWT dan Rasul-Nya yang memahami secara mendalam terhadap hukum-hukum *syari'*.

Menurut pandangan Islam, negara merupakan kekuasaan yang dipegang oleh *khalifah*. Dari sekian banyak kekuasaan dan kewenangan *khalifah*, ia mempunyai kekuasaan dalam aktivitas politik yaitu mempunyai hak untuk mengambil dan menetapkan hukum menjadi suatu perundang-undangan atau *qanun (li al-khalifah wadaḥ ḥaq at-tabḥani)*.⁵⁷ Kekuasaan *khalifah* dalam pemerintahan Islam untuk menetapkan suatu hukum yang dilaksanakan oleh masyarakat berdasarkan ketentuan Allah SWT dalam *syari'at* Islam.

⁵⁷ Oksep Adhayanto, "Khalifah Dalam Sistem Pemerintahan Islam", *Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan*, (Vol 1 No 1, 2011), 93-94.

Terdapat adanya unsur-unsur *khalifah* dalam menetapkan suatu hukum yang menjadi panutan oleh masyarakat berdasarkan *syari'at* Islam meliputi:⁵⁸

- a. *Khalifah* atau pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam.
- b. Masyarakat Islam yang akan melaksanakannya.
- c. Isi peraturan atau hukum itu sendiri harus sesuai dengan nilai-nilai dasar *syari'at* Islam.

Menurut Islam tidak seorang pun berhak menetapkan suatu hukum yang berlaku bagi umat Islam melainkan Allah SWT. *Khalifah* haruslah tunduk kepada aturan perundang-undangan Islam yaitu untuk melaksanakan hukum dan mengeluarkan undang-undang pengaturan sesuai prinsip dan kaidah-kaidahnya.⁵⁹ Peran *khalifah* bersama *ahlu al-halli wa al-'aqdi* hanya mengeluarkan undang-undang atau *qanun* yang tidak diatur secara tegas dalam al-Qur'an dan al-Hadis. Hal ini ditegaskan sendiri oleh Allah SWT dalam surat *al-An'am* ayat 57:

قُلْ إِنِّي عَلَىٰ بَيِّنَةٍ مِّن رَّبِّي وَكَذَّبْتُم بِهِ ۚ مَا عِندِي مَا تَسْتَعْجِلُونَ بِهِ ۚ
 إِنَّ الْحُكْمَ إِلَّا لِلَّهِ يُقْضَىٰ الْحَقُّ وَهُوَ خَيْرُ الْفَاصِلِينَ

⁵⁸ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, 162.

⁵⁹ Wahbah al Zuhaili, *al-Fiqhu al-Islami Wa Adillatuhu*, terjemah, Abdul Hayyie al Kattani, et al, *Fiqh Islam Wa Adillatuhu jilid 8*, 327.

Artinya: “Katakanlah (Muhammad), “Aku (berada) diatas keterangan yang nyata (Al-Qur’an) dari Tuhan-ku sedang kamu mendustakannya. Bukanlah kewenanganku (untuk menurunkan azab) yang kamu tuntutan untuk disegerakan kedatangannya. Menetapkan (hukum itu) hanyalah Hak Allah. Dia menerangkan kebenaran dan dia pemberi keputusan yang terbaik”⁶⁰

Dengan demikian bahwa yang menetapkan *syari’at* sebenarnya hanyalah wewenang Allah SWT, maka *khalifah* bersama dengan *ahlu al-halli wa al-‘aqdi* hanya sebatas menggali dan memahami sumber-sumber *syari’at* Islam yaitu al-Qur’an dan al-Hadis Nabi, serta menjelaskan hukum-hukum terkandung didalamnya. *Khalifah* mengeluarkan suatu aturan hukum ketika aturan tersebut tidak dijelaskan secara tegas dalam *syari’at* Islam. Mekanisme mengeluarkan undang-undang atau *qanun* harus mengikuti ketentuan kedua sumber *syari’at* Islam yaitu al-Qur’an dan al-Hadis.

C. Konsep Aturan Hukum Atau Undang-Undang Dalam Fiqh Dustiriyah

1. Pengertian Qanun

Sejarah pemerintahan Islam mencatat, legislasi besar-besaran dilakukan masa pemerintahan Usmani (1300-1924), hukum yang dipakai dalam masyarakat bukan hanya *fiqih*, melainkan juga keputusan *khalifah* terhadap sengketa atau perselisihan yang terjadi di antara anggota masyarakat⁶¹. Sistem pemerintahan Islam yaitu pemerintahan Usmani

⁶⁰ Departemen Agama RI, *Al-Qur’an dan Terjemahannya*, 134.

⁶¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, 166.

penguasa imperium Usmani bergelar *Sultan* dan *Khalifah*. *Sultan* merupakan gelar untuk masalah duniawi sedangkan *khalifah* gelar untuk urusan keagamaan.

Pada masa pemerintahan Usmani memberikan kewenangan terhadap *khalifah* membuat perundang-undangan atas inisiatifnya sendiri. Peraturan atau hukum yang dibuat dinamakan *kanun* (qanun).⁶² Terdapat tiga kategori *qanun* yaitu sifatnya hanyalah khusus pada pembahasan tertentu, keputusan *khalifah* mengacu kepada wilayah khusus atau kelompok tertentu, serta secara umum undang-undang atau *kanun* tersebut diterapkan dalam sistem pemerintahan. Menurut konsep aturan hukum atau undang-undang dalam *fiqh dusturiyah* merupakan bagian dari *fiqh siyasah* membahas masalah perundang-undangan negara.⁶³

Menurut kepustakaan Belanda istilah konstitusi dikenal dengan sebutan *grondwet* (*wet* berarti undang-undang dan *grond* berarti dasar). Secara istilah konstitusi adalah sebagai undang-undang yang menjadi dasar dari segala hukum.⁶⁴ Konsep aturan hukum atau undang-undang dalam perspektif dusturiyah yaitu didalamnya dibahas antara konsep konstitusi

⁶² *Ibid*, 100.

⁶³ *Ibid*, 153.

⁶⁴ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara Dan Administrasi Negara Dalam Prespektif Fikih Siyasah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), 65.

(undang-undang dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), lembaga-lembaga negara, serta hak kewajiban warga negara.⁶⁵

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

Sejarah Islam masa pemerintahan Usmani sebuah aturan hukum disebut juga dengan *qanun* atau undang-undang. *Qanun* adalah kumpulan kaidah mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik secara tertulis maupun secara tidak tertulis. ⁶⁶*Qanun* merupakan salah satu produk *Ijtihad khalifah*, dimana kewenangan seorang *khalifah* dalam menetapkan *qanun* yang tidak diatur secara tegas dalam nash.

Menurut Abdul Wahbah Khallaf⁶⁷, terdapat prinsip yang diletakkan dalam Islam untuk merumuskan undang-undang atau *qanun* adalah jaminan atas hak-hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang dimata hukum, tanpa membedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan, dan agama. Kemudian agar mempunyai kekuatan hukum sebuah undang-undang harus mempunyai landasan atau dasar pengundangnya.

Jika dilihat dari hierarki aturan hukum dalam *qanun* yang menjadi tingkatan pertama adala al-Qur'an, sunnah Rasulullah SAW, dan pendapat-pendapat dari para ulama dengan cara melakukan *Ijtihad* untuk menetapkan

⁶⁵ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, 153.

⁶⁶ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara Dan Administrasi Negara Dalam Prespektif Fikih Siyasah*, 67.

⁶⁷ *Ibid.*

suatu aturan hukum yang tidak secara jelas diatur dalam al-Qur'an dan al-Hadīṣ. Dalam konteks *fiqih dusturiyah* aturan hukum atau *qanun* berjalan untuk seterusnya, dan tidak terdapat pencabutan terhadap aturan hukum atau *qanun*.

Dengan demikian landasan yang kuat pada undang-undang memiliki kekuatan hukum mengikat dan mengatur masyarakat negara yang bersangkutan berlaku dalam jangka waktu yang seterusnya. Peran ahli hukum dalam menafsirkan atau menjelaskan hal-hal yang perlu saat undang-undang atau *qanun* diterapkan. Sehingga, *qanun* merupakan suatu produk *ijtihad* yang didalamnya terdapat kumpulan kaidah dasar dan hubungan kerja sama antara masyarakat sebuah negara, baik tertulis maupun tidak tertulis.

2. Syarat Materiil Qanun

Qanun atau Undang-undang adalah kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antar sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik tertulis maupun tidak tertulis.⁶⁸ *Qanun* merupakan produk *ijtihad khalifah*, ketika *khalifah* mengeluarkan suatu aturan hukum atau *qanun* yang sebelumnya tidak diatur secara tegas oleh al-Qur'an dan al-Hadīṣ.

⁶⁸ *Ibid.*

Khalifah dalam membuat *qanun* haruslah sesuai dengan lapangan *ijtihad*. Yang menjadi batasan lapangan *ijtihad* dalam membentuk *qanun* atau undang-undang meliputi:⁶⁹

- a. Hanya terbatas pada hal-hal yang didalamnya tidak ditemukan *nash* yang bersifat *qath'i* dan pasti, baik keabsahannya (*qath'iyyuts tsubuut*) maupun pengertiannya (*qath'iyyud dilaalah*).
- b. Hukum yang sudah menjadi keniscayaan agama (*ma'luum min ad-diini bi adh-dharuurah*), misalnya : hukum wajibnya shalat lima waktu, puasa, zakat, haji, diharamkannya kejahatan zina dan pembunuhan.

Khalifah dalam membentuk undang-undang atau *qanun* memperhatikan kaidah-kaidah berikut ini, yaitu⁷⁰:

1. *Qanun* merupakan aturan yang disusun oleh *Khalifah* untuk menghasilkan hukum *syara'* dari dalil yang rinci diantara dalil *syara'*.
2. *Qanun* tidak dapat dibentuk jika kejadian telah diketahui hukum syaraknya dengan ditunjukkan oleh dalil *sharih* (jelas) serta petunjuk dan maknanya adalah pasti.
3. Apabila dalil tersebut pasti maknanya, maka petunjuk atas makna pengambilan hukum bukan merupakan sasaran pembentukan *qanun*.

⁶⁹ Wahbah al Zuhaili, *al-Fiqhu al-Islami Wa Adillatuhu*, terjemah, Abdul Hayyie al Kattani, *et all*, *Fiqih Islam Wa Adillatuhu* jilid 8, 276.

⁷⁰ Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul Fikih*, (Jakarta: Pustaka Amani, 2003), 317.

4. Jika nash itu *sharih* dan ditafsirkan dengan bentuknya atau diikuti penjelasan keterangan *syari'*, maka tidak diperbolehkan pembentukan

qanun.

5. Apabila kejadian hendak diketahui hukumnya terdapat nash yang makna dan timbul dugaan salah satu, maka diperbolehkan pembentukan *qanun*.

6. Kaidah yang dijadikan pedoman dalam pembentukan *qanun* meliputi kaidah dasar dari segi bahasa, tujuan dijadikan perundangan hukum *syara'*, dasar atau kaidah umum dan nash lain yang menjelaskan hukum.

Penjelasan diatas mengenai syarat yang diperbolehkan dalam pembentukan *qanun* adalah jika kejadian belum diketahui *syara'* yang ditunjukkan oleh dalil yang jelas (*sharih*) serta petunjuk maknanya adalah pasti. *Qanun* merupakan produk *Ijtihad khalifah*, maka pembentukannya hanya dapat dilakukan jika aturan tersebut tidak diatur secara tegas dalam al-Qur'an dan al-Hadis sehingga aturan tersebut bersifat mengikat serta dipatuhi oleh masyarakatnya.

Terdapat macam-macam *qanun* dalam Tata Negara Islam untuk dipatuhi oleh semua kaum muslimin. Pertama, *qanun* yang menjelaskan hukum-hukum *syar'iyah* dari nash-nash *syari'*. Kedua, *qanun* yang meletakkan hukum-hukum *syar'iyah* untuk kejadian atau peristiwa yang tidak terdapat dalam al-Qur'an dan al-Hadis. Ketiga, *qanun* yang

meletakkan hukum-hukum *syar'iyah* untuk peristiwa-peristiwa yang terjadi, dan tidak terdapat dalam al-Qur'an dan al-Hadis.⁷¹

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

Terkait hal diatas tentang batasan lapangan *ijtihad* dan kaidah yang diperbolehkan dalam membentuk *qanun* sangatlah berhubungan dengan *ta'zir*. *Ta'zir* adalah menjatuhkan sanksi disiplin terhadap dosa-dosa yang didalamnya tidak terdapat hukuman *syar'i*.⁷² *Ta'zir* merupakan sanksi disiplin sesuai dengan *hudud* (hukuman *syar'i*) yaitu sama-sama upaya memperbaiki dan melarang. Disisi lain *ta'zir* berbeda dengan *hudud* (hukuman *syar'i*) ialah pada dosa yang dilakukan pelakunya.

Terdapat tiga hal yang membedakan antara *ta'zir* dengan hukuman *syar'i*. Pertama, menjatuhkan *ta'zir* (sanksi disiplin) kepada orang berwibawa diantara orang yang baik lebih mudah daripada menjatuhkan *ta'zir* kepada orang kotor dan bodoh. Kedua, pengampunan dan pembelaan tidak diperbolehkan pada *hudud* (hukuman *syar'i*) tetapi pengampunan dan pembelaan diperbolehkan pada *ta'zir* (sanksi disiplin). Ketiga, pemberian *hudud* (hukuman *syar'i*) menimbulkan kerusakan terhadap pihak yang dihukum, tetapi pemberian *ta'zir* menimbulkan kerusakan pada pihak yang di *ta'zir*, maka ada perhitungan didalamnya.⁷³

⁷¹ Muin Umar, et all, *Ushul Fiqih I*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Departemen Agama RI, 1985), 114.

⁷² Imam al Mawardi, *al-Ahkam as-Sultaniyyah*, terjemah, Fadli Bahri, *Hukum-hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syariat Islam*, 390.

⁷³ *Ibid*, 391.

Penjelasan diatas diperbolehkan pembentukan *qanun* atau undang-undang melalaui hukum-hukum yang sudah terdapat nashnya, namun nash tersebut bersifat *zhanni*, baik dalam aspek keabsahan dan pengertiannya maupun salah satunya. Kemudian hukum-hukum tidak terdapat nashnya dan tidak pula ijmak didalamnya. Berdasarkan hal ini, dalam pembentukan qanun hanya sebatas melakukan penggalian terhadap hukum *syara'* dari sumber Ilahinya. Serta pada kenyataanya berbagai hukum perundang-undangan masa sekarang tidak bertentangan dengan kaidah-kaidah pembentukan *qanun* dalam fiqih Islam.

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

BAB III

KEKUASAAN PRESIDEN DALAM MENGELUARKAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG (PERPPU)

A. Kekuasaan Presiden Berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia 1945

1. Kekuasaan Presiden Sebelum Amandemen UUD RI Tahun 1945

Presiden merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan negara sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan secara tidak terpisahkan dan tidak terdapat perbedaan satu dengan lainnya. Dalam sistem pemerintahan presidensil seperti yang dianut oleh negara Kesatuan Republik Indonesia Presiden memegang kekuasaan sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan, terdapat beberapa prinsip pokok dalam sistem pemerintahan presidensil yang bersifat universal yaitu⁷³:

- a. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif
- b. Presiden merupakan eksekutif tunggal, kekuasaan eksekutif Presiden tidak terbagi dan yang ada hanya Presiden dan Wakil Presiden
- c. Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya, kepala negara adalah sekaligus merupakan kepala pemerintahan
- d. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya

⁷³Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), 316.

e. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya

f. Presiden tidak dapat membubarkan ataupun memaksa parlemen

g. Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem presidensil berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada Konstitusi

h. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat

i. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.

Kesembilan prinsip sistem presidensil yang diuraikan tersebut berlaku dalam sistem pemerintahan Indonesia. Sistem yang diterapkan Indonesia sebelum perubahan UUD Tahun 1945 ialah sistem presidensil, tetapi Presiden sebagai kepala pemerintahan ditentukan tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat⁷⁴. Sistem ini lebih tepatnya disebut sebagai sistem pemerintahan quasi presidensil daripada sistem presidensil yang bersifat murni

Kekuasaan seorang Presiden dalam suatu negara modern selalu didasarkan pada konstitusi yang berlaku di negara tersebut. Sejak kemerdekaan hingga sekarang bangsa Indonesia telah berganti-ganti

⁷⁴ Lihat penjelasan UUD RI Tahun 1945 sebagaimana tercantum dalam Lampiran Dekrit Presiden 5 Juli 1959 ialah "Presiden bertunduk dan bertanggungjawab kepada MPR" artinya meskipun kepala negara dan kepala pemerintahan menyatu dalam jabatan Presiden, tetapi dianut juga adanya prinsip pertanggungjawaban Presiden sebagai kepala eksekutif kepada cabang legislatif.

konstitusi. Mulai dari UUD Tahun 1945 (Periode 18 Agustus 1945- 27 Desember 1949), konstitusi Republik Indonesia Serikat (Periode 27 Desember 1949-17 Agustus 1950), UUD Sementara (Periode 17 Agustus 1950-5 Juli 1959), kembali ke UUD Tahun 1945 melalui Dekrit Presiden (Periode 1959-1971), UUD Tahun 1945 (Periode 1971-1999), dan terakhir UUD Tahun 1945 (Periode 1999-2002)⁷⁵.

Menurut Ismail Sunny⁷⁶, kekuasaan Presiden berdasarkan UUD RI Tahun 1945 meliputi kekuasaan administratif, legislatif, yudikatif, militer, dan kekuasaan diplomatik. Kekuasaan administratif ialah pelaksanaan Undang-Undang dan politik administrasi, kekuasaan legislatif ialah memajukan rencana Undang-Undang dan menesahkan Undang-Undang, kekuasaan yudikatif ialah kekuasaan untuk memberikan grasi dan amnesti, kekuasaan militer ialah kekuasaan mengenai angkatan perang dan pemerintahan, kekuasaan diplomatik ialah kekuasaan yang mengenai hubungan luar negeri, dan kekuasaan darurat.

Menurut pendapat H.M Ridhwan Indra⁷⁷, terbaginya kekuasaan dalam bidang eksekutif, kekuasaan dalam bidang legislatif, kekuasaan sebagai kepala negara, dan kekuasaan di bidang yudikatif, terlihat bahwa kekuasaan Presiden yang luas tersebut tercakup dalam fungsi sebagai

⁷⁵ Jazim Hamidi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, (Bandung PT Alumni, 2010), 53.

⁷⁶ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, (Jakarta: Aksara Baru, 1986), 43.

⁷⁷ Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, (Semarang: Setara Press, 2012), 132.

kepala negara dan kepala pemerintahan sekaligus mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Kekuasaan Presiden sebelum Amandemen UUD Tahun 1945

akan dijelaskan pada masing-masing konstitusi yaitu⁷⁸:

a. Kekuasaan Presiden Menurut UUD Tahun 1945

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

Kekuasaan Presiden sebelum Amandemen UUD Tahun 1945 meliputi:

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

⁷⁸ Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD Tahun 1945 Dengan Delapan Negara Maju*, 77.

- 3) Kekuasaan di bidang yudisial yang berdasarkan UUD Tahun 1945 pasal 14 ayat (1), dan (2) yaitu Presiden mempunyai kekuasaan memberikan grasi, abolisi, amnesti dan rehabilitasi.
 - 4) Kekuasaan di bidang militer yang berdasarkan UUD Tahun 1945 pasal 10 yaitu kekuasaan Presiden memegang komando tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara.
 - 5) Kekuasaan hubungan luar negeri yang berdasarkan UUD Tahun 1945 pasal 11 ayat (1) dan (2) yaitu Presiden mempunyai kekuasaan untuk membuat perjanjian dengan negara lain dan meminta persetujuan dari DPR.
 - 6) Kekuasaan darurat yang berdasarkan UUD Tahun 1945 pasal 12 yaitu Presiden mempunyai kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang tentang syarat dan akibat negara dalam keadaan bahaya.
 - 7) Kekuasaan mengangkat dan menetapkan pejabat tinggi negara yang berdasarkan UUD Tahun 1945 pasal 13 ayat (1), (2), dan (3) yaitu Presiden mempunyai kekuasaan untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri, duta dan konsul.
- b. Kekuasaan Presiden Menurut Konstitusi RIS Tahun 1949

Berbeda dengan UUD RI Tahun 1945 yang menempatkan Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. dalam UUD RIS Tahun 1945 kedudukan Presiden hanya sebagai kepala

negara. Sementara kekuasaan pemerintahan dijalankan oleh kabinet yang dikepalai oleh perdana menteri⁷⁹.

Kekuasaan Presiden menurut konstitusi Republik Indonesia

Serikat 1949 meliputi:

- 1) Kekuasaan mengangkat atau menetapkan pejabat tinggi negara yaitu setiap pengambilan keputusan pemerintahan Presiden harus bergantung dengan kabinet. namun secara formal Presiden adalah kepala pemerintahan, sehingga segala keputusan pemerintahan sama dengan keputusan Presiden.
- 2) Kekuasaan di bidang legislasi yaitu peraturan-peraturan dalam menjalankan Undang-Undang ditetapkan oleh pemerintah yang disebut Peraturan Pemerintah yang berdasarkan bunyi pasal 14 ayat (1) Konstitusi RIS.
- 3) Kekuasaan di bidang yudisial yaitu Presiden mempunyai hak memberi ampun dan keringanan hukuman atas hukuman yang dijatuhkan vonis pengadilan. Jika vonis pengadilan berupa hukuman mati, maka keputusan Presiden harus menurut aturan yang ditetapkan Undang-Undang Federal. Tetapi amnesti hanya dapat diberikan dengan perintah Undang-Undang Federal oleh Presiden sesudah meminta nasihat dari Mahkamah Agung. Sedangkan ketentuan abolisi diatur secara khusus dalam lampiran konstitusi RIS 1949.

⁷⁹ *Ibid.*, 82.

- 4) Kekuasaan di bidang militer yaitu kekuasaan atas angkatan bersenjata (militer) dicantumkan dalam pasal 182 konstitusi RIS.

- 5) Kekuasaan hubungan luar negeri yaitu kekuasaan Presiden berkuasa untuk mengadakan dan mengesahkan segala perjanjian (traktat) dan persetujuan dari negara lain.

c. Kekuasaan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Dalam UUD Sementara 1950 menyatakan secara tegas dalam pasal 45 ayat (1) yaitu Presiden ialah kepala negara. Karena kedudukan Presiden adalah sebagai kepala negara yang tidak dapat diminta pertanggung jawaban roda pemerintahan.

Kekuasaan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar Sementara 1950 meliputi⁸⁰:

- 1) Kekuasaan mengangkat atau menetapkan pejabat tinggi negara yaitu Presiden mempunyai kekuasaan untuk mengangkat Wakil Presiden, Perdana Menteri, Menteri-Menteri, dan pejabat lainnya. Presiden juga mempunyai kekuasaan untuk menandatangani segala peraturan dan keputusan yang dikeluarkan oleh Menteri.
- 2) Kekuasaan di bidang legislasi yaitu pemerintah bersama-sama dengan DPR mempunyai kekuasaan dalam hal perundang-undangan. Presiden juga mempunyai kekuasaan untuk mengambil inisiatif dalam perundang-undangan dan menyampaikan rancangan undang-undang kepada DPR.

⁸⁰ *Ibid.*, 85.

- 3) Kekuasaan di bidang yudisial yaitu Presiden berupa kekuasaan memberi grasi bagi seseorang yang dijatuhi hukuman oleh pengadilan. Sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan amnesti dan abolisi tidak diberikan oleh UUD melainkan UU setelah meminta nasihat dari Mahkamah Agung.
 - 4) Kekuasaan di bidang militer yaitu Presiden memegang kekuasaan atas angkatan perang berdasarkan pasal 85 UUD Sementara 1950.
 - 5) Kekuasaan di bidang luar negeri yaitu Presiden mempunyai kekuasaan untuk mengadakan dan mengesahkan perjanjian (traktat) dan persetujuan dengan negara lain.
- d. Berlakunya Kembali UUD 1945 Melalui Dekrit 5 Juli 1959

Berlakunya kembali UUD RI Tahun 1945 menjelaskan bahwa kedudukan Presiden selain sebagai kepala negara juga sebagai kepala pemerintahan. Presiden mempunyai kewenangan mengangkat menteri-menteri tanpa harus menunjuk formatur kabinet. Kekuasaan Presiden setelah berlakunya kembali UUD RI Tahun 1945 meliputi⁸¹:

- 1) Memegang kekuasaan pemerintahan berdasarkan pasal 4 ayat (1) UUD RI Tahun 1945.
- 2) Membentuk Undang-Undang bersama DPR berdasarkan pasal 5 ayat (1) UUD RI Tahun 1945.
- 3) Menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang berdasarkan pasal 5 ayat (2) UUD RI Tahun 1945.

⁸¹ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, 1991

- 4) Memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara berdasarkan pasal 10 UUD RI Tahun

1945.

- 5) Menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain berdasarkan pasal 11 UUD RI Tahun 1945.

- 6) Menyatakan keadaan bahaya menurut syarat dan ketentuan yang ditetapkan Undang-Undang berdasarkan pasal 12 UUD RI Tahun 1945

- 7) Mengangkat dan menerima duta/konsul berdasarkan pasal 13 UUD RI Tahun 1945.

- 8) Memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi berdasarkan pasal 14 UUD RI Tahun 1945.

- 9) Memberi gelar, tanda jasa berdasarkan pasal 15 UUD RI Tahun 1945.

10) Dalam keadaan sangat memaksa memungkinkan MPR dan DPR

tidak dapat menjalankan sidang dapat menyampingkan Undang-

Undang Dasar lalu harus dipertanggung jawabkan kepada MPR.

Kiranya yang perlu dicermati atas kekuasaan Presiden sebelum perubahan UUD RI Tahun 1945 adalah timbulnya kekuasaan yang sangat dominan kepada Presiden. Demikian besar kekuasaan Presiden berdasar UUD RI Tahun 1945 memunculkan adanya permasalahan. Diantaranya UUD RI Tahun 1945 memberikan

kekuasaan yang luar biasa kepada Presiden dan sepanjang berlakunya

UUD RI Tahun 1945 belum pernah dilakukan pengisian jabatan.

2. **Kekuasaan Presiden Sesudah Amandemen UUD RI Tahun 1945**

Seiring dengan dinamika politik dan hukum ketatanegaraan yang berkembang sekarang. Khususnya saat digulirkannya proses amandemen konstitusi oleh MPR hasil pemilu 1999-sekarang. Telah berhasil melakukan perubahan terhadap UUD Tahun 1945 sebanyak empat kali. Menurut pendapat Ichlasul Amal seperti yang dikutip oleh Sumali⁸², kelemahan UUD Tahun 1945 memberikan dasar pola relasi antara negara dan masyarakat yang tidak seimbang, yaitu terlalu memberikan posisi yang kuat kepada Presiden.

Dalam perkembangan ketatanegaraan membuktikan penerapan UUD RI Tahun 1945 terhadap kehidupan politik telah melahirkan sistem politik otoritarian dan setralistik. Semua ini memungkinkan penguasa mencari kesempatan untuk memanipulasi kekuasaan sesuai dengan kepentingan pribadi tanpa memikirkan dampak dari sistem kekuasaan yang otoritarian dan sentralistik.

UUD RI Tahun 1945 telah memberikan kedudukan yang kuat kepada lembaga kepresidenan. Presiden selain menjalankan kekuasaan eksekutif juga membentuk peraturan perundang-undangan dan kekuasaan yang berkaitan dengan penegakkan hukum. Setelah UUD RI Tahun 1945 mengalami perubahan sampai empat kali, kekuasaan Presiden mengalami

⁸² Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-undang atau Perpu*, 45.

pengurangan signifikan. Banyak kalangan yang menilai telah terjadi pergeseran kekuasaan kearah penguatan lembaga parlemen (*legislatif heavy*)⁸³.

Perubahan pertama UUD RI Tahun 1945 dalam sidang umum MPR Tahun 1999 terdapat beberapa pasal untuk menghindari penumpukan kekuasaan Presiden, sehingga membuka peluang terealisasinya konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power*)⁸⁴. Presiden mempunyai kekuasaan untuk mengajukan rancangan Undang-Undang kepada DPR berdasarkan pasal 5 UUD RI Tahun 1945. Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama 5 Tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali berdasarkan pasal 7 UUD RI Tahun 1945.

Perubahan kedua UUD RI Tahun 1945 menjelaskan kekuasaan Presiden diatur lebih lanjut dalam UU karena rancangan undang-undang diperlukan persetujuan DPR berdasarkan bunyi pasal 20 ayat (2) dan (3) UUD RI Tahun 1945. Selanjutnya mengenai rancangan undang-undang menjadi undang-undang meskipun belum disahkan oleh Presiden, maka dengan persetujuan DPR dan Presiden wajib untuk mengundangkannya berdasarkan pasal 20 ayat (5) UUD RI Tahun 1945. Perubahan ketiga dan keempat UUD RI Tahun 1945 meliputi⁸⁵:

⁸³ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: FH UII Press, 2003), 86.

⁸⁴ Soentanto Soepiadhy, "Kekuasaan Eksekutif Setelah Perubahan UUD Tahun 1945 Dalam Prospek Pemerintahan Demokratis", *Jurnal Yustika*, (Volume 12 No 1 Juli 2009), 30.

⁸⁵ *Ibid.*, 31.

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

Setelah mengalami empat kali perubahan UUD RI Tahun 1945, akan dijelaskan mengenai kekuasaan Presiden secara menyeluruh ialah⁸⁶:

- a. Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yaitu kekuasaan Presiden sebagai pemegang tinggi kekuasaan pemerintahan termuat dalam pasal 4 ayat (1). (2) UUD Tahun 1945.
- b. Kekuasaan di bidang peraturan perundang-undangan yaitu kekuasaan Presiden mengajukan RUU dan membahasnya dengan DPR, kekuasaan untuk membentuk peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu). Termuat dalam pasal 5 ayat (1). (2), dan pasal 22 UUD RI Tahun 1945.

⁸⁶ Achmad Fauzi, *Hukum Lembaga Kepresidenan*, 69.

- c. Kekuasaan di bidang yudisial ialah kekuasaan Presiden memberikan grasi dan amnesti yang memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, dan dalam pemberian amnesti dan abolisi Presiden memperhatikan pertimbangan DPR. Termuat dalam pasal 14 ayat (1), dan (2) UUD RI Tahun 1945.
- d. Kekuasaan dalam hubungan luar negeri ialah Presiden mempunyai kekuasaan mengadakan perjanjian dengan negara lain, kekuasaan menyatakan perang dengan negara lain, kekuasaan mengadakan perdamaian dengan negara lain, serta kekuasaan mengangkat dan menerima duta dan konsul. Termuat dalam pasal 11 ayat (1), (2), (3), dan pasal 13 UUD RI Tahun 1945.
- e. Kekuasaan menyatakan keadaan bahaya ialah Presiden dapat menyatakan negara dalam keadaan bahaya tanpa memerlukan persetujuan terlebih dahulu dari DPR. Termuat dalam pasal 12 UUD RI Tahun 1945.
- f. Kekuasaan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi angkatan bersenjata ialah Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara. Termuat dalam pasal 10 UUD RI Tahun 1945.
- g. Presiden mempunyai kekuasaan untuk memberi gelar dan tanda kehormatan lainnya. Termuat dalam pasal 15 UUD RI Tahun 1945.
- h. Kekuasaan Presiden untuk membentuk Dewan Pertimbangan Presiden. Termuat dalam pasal 16 UUD RI Tahun 1945.

- i. Presiden mempunyai wewenang mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri. Termuat dalam pasal 17 ayat (1), (2), (3), dan (4) UUD RI Tahun 1945.
- j. Kekuasaan untuk mengangkat, menetapkan, atau meresmikan pejabat-pejabat negara lainnya. Termuat dalam pasal 23 F ayat (1), (2) dan pasal 24 ayat (1), (2), serta (3).

Dengan demikian kekuasaan Presiden setelah perubahan UUD Tahun 1945 mengalami pengurangan secara signifikan. Ini memperlihatkan perubahan aturan yang berkenaan dengan kekuasaan Presiden oleh semua kalangan dianggap telah terjadi pergeseran dari *executive heavy*⁸⁷ kearah *legislative heavy*⁸⁸. Sesudah perubahan UUD Tahun 1945 diharapkan akan mengurangi pemerintahan yang otoriter, sentralistis, tertutup dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme.

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

1. Kekuasaan Dan Kewenangan Presiden Mengeluarkan Perppu

Kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif ialah kewenangan Presiden dalam peraturan perundang-undangan berada dalam bingkai

⁸⁷ Penjelasan "*executive heavy*" ialah adanya dua kekuasaan sekaligus meliputi kekuasaan eksekutif dan legislatif berada di tangan Presiden, dalam Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, (Semarang: Setara Press, 2012), 134.

⁸⁸ Penjelasan "*legislatif heavy*" ialah memindahkan titik berat kekuasaan legislasi nasional yang semula berada di tangan Presiden beralih ke tangan DPR, dalam Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: FH UII Press, 2003), 18.

kekuasaan pemerintahan yang artinya kekuasaan untuk menjalankan Undang-Undang. Kekuasaan Presiden tidak hanya berwenang untuk membuat peraturan pelaksanaan Undang-Undang, tetapi juga memiliki kewenangan untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR.

Menurut pendapat Montesquieu yang dikutip oleh Sumali⁸⁹, prinsipnya kekuasaan legislatif yang diharapkan sebagai satu-satunya badan yang membuat peraturan perundang-undangan (*wet materiele zin*). Namun dalam praktiknya terbatas pada Undang-undang (*wet formele zin*) saja, untuk peraturan perundang-undangan di luar Undang-undang dan UUD cenderung melekat pada kekuasaan eksekutif. Kewenangan eksekutif untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan di luar Undang-Undang dan UUD masih dalam koridor yang ditentukan dalam Undang-Undang dan UUD.

Presiden merupakan produsen hukum terbesar, karena Presiden paling mengetahui banyak dan memiliki akses terluas, terbesar memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam proses pembuatan hukum. Presiden paling mengerti mengapa, untuk siapa, berapa, kapan, dimana, dan bagaimana peraturan tersebut dibuat. Presiden mempunyai keahlian serta tenaga ahli paling banyak memungkinkan proses pembuatan peraturan⁹⁰.

⁸⁹ Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, 71.

⁹⁰ Jazim Hamidi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, 88.

Pada pasal 4 dan 5 ayat (2) UUD Tahun 1945 memberikan jawaban atas permasalahan tersebut⁹¹:

Pasal 4 digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

(1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

Pasal 5 ayat (2)

(2) Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Pasal diatas memberikan penjelasan bahwa, selain selaku kepala eksekutif Presiden mempunyai kewenangan sebagai penyelenggara pemerintahan, Presiden mempunyai hak dalam peraturan perundang-undangan membentuk peraturan pelaksana undang-undang yang diperlukan untuk memperlancar kelangsungan pemerintahan negara

Presiden mempunyai kekuasaan di bidang peraturan perundang-undangan yang bervariasi, yaitu kekuasaan legislatif artinya Presiden mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, kekuasaan reglementer artinya membentuk peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang atau menjalankan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, dan terakhir kekuasaan eksekutif yang didalamnya mengandung kekuasaan pengaturan dengan keputusan Presiden⁹².

Praktiknya kekuasaan pemerintahan negara yang dipegang oleh kepala negara atau kepala pemerintahan ditambahkan adanya kekuasaan

⁹¹ Lihat Penjelasan Pasal 4 dan 5 ayat (2) UUD Tahun 1945, Presiden ialah kepala eksekutif dalam negara. untuk menjalankan undang-undang. Presiden mempunyai kekuasaan untuk menetapkan peraturan pemerintah (*pouvoir reglementair*).

⁹² Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, 73.

untuk mengatur. Karena delegasi kewenangan mengalir dari kewenangan lembaga legislatif berdasarkan Undang-Undang maupun secara langsung

oleh Undang-Undang Dasar.

Fungsi pengaturan terlihat dalam pembentukan undang-undang dengan persetujuan DPR sesuai dengan pasal 5 ayat (1) UUD Tahun 1945, pembentukan Peraturan Pemerintah berdasarkan pasal 5 ayat (2) UUD Tahun 1945, pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) berdasarkan pasal 22 ayat (1) UUD Tahun 1945 yang merupakan peraturan perundang-undangan yang disebut secara langsung oleh UUD Tahun 1945⁹³.

Dalam hal ini, Presiden Republik Indonesia berdasarkan UUD Tahun 1945 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, memiliki kewenangan untuk mengesahkan Rancangan Undang-Undang (RUU) menjadi Undang-Undang (UU), menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang (Perppu), Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden⁹⁴.

Kewenangan Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) didasarkan atas ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD RI Tahun 1945 yang menentukan⁹⁵,

Pasal 22 ayat (1)

⁹³ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Jilid I*, 117.

⁹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, 340.

⁹⁵ Lihat pasal 22 UUD RI Tahun 1945

“Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”.

Menurut pendapat Wirjono Prodjodikoro yang dikutip oleh Abdul Ghoffar⁹⁶, jika pada waktu DPR tidak dalam masa sidang, sementara Presiden perlu diadakan suatu peraturan yang seharusnya adalah Undang-Undang. Misalnya peraturan tersebut perubahan dari suatu undang-undang atau materinya memuat ancaman hukuman pidana sehingga harus dibuat dalam bentuk Undang-Undang. Maka Presiden mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan Perpu.

Menurut pendapat Bagir Manan⁹⁷, kewenangan Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) adalah kewenangan luar biasa di bidang perundang-undangan. Sedangkan kewenangan ikut membentuk Undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden merupakan kewenangan biasa.

Pemaparan pendapat ahli dan pasal diatas memberikan penjelasan bahwa, Presiden perlu mengeluarkan suatu peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang agar keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah. Dalam hal ini pemerintah dalam keadaan genting dan memaksa mengharuskan pemerintah untuk bertindak secara lekas dan tepat. Di khawatirkan akan menimbulkan dampak yang besar bagi kelangsungan pemerintahan.

⁹⁶ Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD Tahun 1945 Dengan Delapan Negara Maju*, 101.

⁹⁷ *Ibid.*

2. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) Dalam Sistem

Perundang-Undangan Indonesia

Bentuk peraturan yang dikenal dalam Undang-Undang Dasar

1945 selain Undang-undang, ialah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang atau Perpu⁹⁸. Dasar hukum bentuk peraturan perundang-undangan ini ialah ketentuan pasal 22 UUD Tahun 1945 yang menyatakan:

Pasal 22

- (1) Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang;
- (2) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut;
- (3) Jika mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.

Di dalam konstitusi sebelum Amandemen antara 17 Agustus 1945 sampai 1950 terdapat beberapa jenis peraturan perundangan meliputi⁹⁹ Undang-undang (pasal 5 ayat (1) juncto Pasal 20 ayat (1), Peraturan Pemerintah (pasal 5 ayat (2)), dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (pasal 22). Ini memperlihatkan jika Presiden selaku pemerintah dapat membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dalam keadaan kegentingan yang memaksa dan Perpu sudah diakui sejak konstitusi masa Republik Indonesia pertama.

⁹⁸ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang di dalam footnote oleh penulis selanjutnya disebut "Perpu".

⁹⁹ C.S.T Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia: pengertian hukum tata negara dan perkembangan pemerintahan Indonesia sejak perkembangan kemerdekaan 1945*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2008), 37

Lain halnya dalam konstitusi RIS 1949 maupun UUDS 1950 dikenal bentuk peraturan perundangan semacam Perpu ialah Undang-undang Darurat. Ketentuan mengenai Undang-undang Darurat terdapat dalam pasal 139 Konstitusi RIS dan pasal 96 UUDS 1950¹⁰⁰.

Pasal 139 Konstitusi RIS

- (1) Pemerintah 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.
- (2) Undang-undang Darurat mempunyai kekuasaan dan kuasa Undang-undang Federal; ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam pasal berikut.

Pasal 96 UUDS 1950

- (1) Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan Undang-undang Darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan yang karena keadaan-keadaan mendesak perlu diatur dengan segera
- (2) Undang-undang Darurat mempunyai kekuasaan dan derajat Undang-undang; Ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam pasal berikut.

Jika dikomparasikan antara Perpu yang diatur dalam UUD Tahun 1945 dengan Undang-undang Darurat dalam konstitusi RIS dan UUDS 1950 ada sedikit perbedaan.¹⁰¹ Pertama, kewenangan atau otoritas dalam pembuatan Perpu dalam UUD Tahun 1945 merupakan wewenang Presiden. Sedangkan untuk membuat Undang-Undang Darurat menurut konstitusi RIS dan UUDS 1950 merupakan wewenang pemerintah.

Perbedaan kedua terlihat dari dasar legitimasi diterbitkan Perpu menurut UUD Tahun 1945 adalah "hal ihwal kepentingan yang

¹⁰⁰ C.S.T. Kansil, *Praktek Hukum Peraturan Perundangan Di Indonesia*, (Jakarta: Erlangga, 1983), 47.

¹⁰¹ Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, 86.

memaksa”. Sedangkan dalam konstitusi RIS dan UUDS 1950 dasar legitimasi dikeluarkan Undang-undang Darurat adalah “karena alasan keadaan yang mendesak”.

Mengenai persamaan antara Perpu dengan Undang-undang Darurat antara lain: keduanya mempunyai fungsi sama sebagai peraturan perundangan yang diterbitkan eksekutif dalam keadaan tidak normal (*crisis*) untuk mengatasi keadaan darurat (*emergency*). Persamaan selanjutnya Perpu maupun Undang-undang Darurat mempunyai kekuatan hukum atau derajat yang setara dengan Undang-undang¹⁰².

Jelaslah terdapat perbedaan dan persamaan Perpu di masa Republik Indonesia pertama UUD Tahun 1945 dengan Konstitusi RIS atau UUDS 1950. Keduanya merupakan peraturan perundangan dikeluarkan oleh eksekutif dalam keadaan tidak normal, dan mempunyai kekuatan hukum atau derajat sama dengan Undang-undang. Namun perbedaan tentang kewenangan atau otoritas pembuatan peraturan perundangan dan dasar legitimasi diterbitkannya peraturan perundangan.

Perpu adalah peraturan perundang-undangan yang diterapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Hal ini sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 4 Undang-undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan¹⁰³. Untuk mewujudkan mekanisme *checks and balance* antara Presiden dan DPR,

¹⁰² *Ibid.*, 87.

¹⁰³ Lihat Pasal 1 angka 4 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

terdapat kriteria normatif yang harus dipenuhi dalam penetapan Perpu sebagaimana pasal 22 ayat (2) UUD Tahun 1945. Perpu harus mendapat persetujuan DPR di persidangan berikutnya, jika DPR tidak menyetujui maka Perpu haruslah dicabut¹⁰⁴.

Keberadaan Perpu sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Karena mengingat dalam keadaan tidak normal Presiden haruslah bertindak cepat dan sigap untuk mengatasi keadaan tersebut. Dan dalam keadaan kembali normal Presiden harus membicarakan bersama dengan DPR dengan kemungkinan disetujui menjadi Undang-undang ataupun sebaliknya dilakukan pencabutan.

3. Mekanisme Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu)

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah peraturan yang dibentuk Presiden dalam “hal ihwal kegentingan yang memaksa”, proses pembentukannya berbeda dengan pembentukan Undang-Undang. Pasal 22 UUD Tahun 1945 menyatakan Perpu sebagai suatu “*noodverordningsrecht*” Presiden. Artinya terdapat hak Presiden untuk mengatur dalam kegentingan yang memaksa¹⁰⁵.

Pasal diatas memberikan penjelasan bahwa, peraturan pemerintah pengganti undang-undang mempunyai hierarki, fungsi dan materi muatan sama dengan Undang-Undang, hanya saja dalam pembentukannya berbeda dengan Undang-undang. Di samping itu Perpu

¹⁰⁴ Jazim Hamidi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, 91.

¹⁰⁵ Lihat penjelasan Pasal 22 UUD Tahun 1945

merupakan jenis peraturan perundang-undangan menggunakan nama tersendiri untuk membedakan Peraturan Pemerintah bukan sebagai pengganti Undang-undang.

Perppu ialah suatu peraturan dibentuk oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, maka pembentukannya memerlukan alasan-alasan tertentu, yaitu adanya keadaan mendesak, memaksa atau darurat yang dapat dirumuskan sebagai suatu keadaan sukar atau sulit dan tidak disangka sehingga memerlukan penanggulangan segera. Keadaan tersebut tidak boleh terjadi berlama-lama, karena fungsi utama hukum negara darurat (*staatsnoodrecht*) ialah menghapuskan segera keadaan tidak normal menjadi normal kembali¹⁰⁶.

Dalam pasal 53 UU No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan sebagai berikut¹⁰⁷.

Pasal 53
Ketentuan mengenai tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diatur dengan Peraturan Presiden.

Berdasarkan ketentuan pasal diatas Tata Cara Penyusunan Perundangan di atur dalam Peraturan Presiden No 65 tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan

¹⁰⁶ Riri Nazriyah, "Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang", *Jurnal Hukum*, (Vol 17 Juli 2010, No 3), 387

¹⁰⁷ Lihat Pasal 53 UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden¹⁰⁸.

Menurut Pasal 36 dan 37 Peraturan Presiden No 65 Tahun 2005

tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden menyatakan bahwa¹⁰⁹:

Pasal 36

Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden memerintahkan penyusunan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.

Pasal 37

- (1) Presiden menugaskan penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang kepada menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi materi yang akan diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tersebut.
- (2) Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkoordinasi dengan Menteri dan Menteri pimpinan lembaga terkait.

Pasal 38

- (1) Setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ditetapkan oleh Presiden, menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) menyusun Rancangan Undang-undang mengenai penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang menjadi Undang-undang.
- (2) Ketentuan mengenai penyampaian Rancangan Undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Dewan Perwakilan Rakyat berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dan Pasal 26.

Pasal diatas menjelaskan bahwa, apabila dalam kegentingan memaksa Presiden memerintahkan Menteri atau pimpinan lembaga terkait untuk menyusun materi diatur dalam Perpu Setelah mendapatkan

¹⁰⁸ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Jilid 2*, 79.

¹⁰⁹ Lihat Pasal 36 Peraturan Presiden No 68 tahun 2005

penetapan dan diundangkan oleh Presiden, Perpu dapat langsung berlaku mengikat umum. Akan tetapi harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat untuk dimintakan persetujuan.

Gambaran mekanisme pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dalam perundang-undangan, dapat kita jumpai dalam pasal 52 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), dan (8) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 52

- (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut.
- (2) Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk pengajuan Rancangan Undang-undang tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang menjadi Undang-undang.
- (3) DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
- (4) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tersebut ditetapkan menjadi Undang-undang.
- (5) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku.
- (6) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku sebagaimana dimaksud pada ayat (5), DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
- (7) Rancangan Undang-undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (6) mengatur segala akibat hukum dari pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
- (8) Rancangan Undang-undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (7) ditetapkan menjadi Undang-undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dalam rapat paripurna yang sama sebagaimana dimaksud pada ayat (5).

Selanjutnya proses penetapan, dan pengundangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang diatur dalam pasal 8 ayat (1) Peraturan Presiden tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan¹¹⁰.

“Presiden menetapkan rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah, dan rancangan peraturan Presiden yang telah disusun berdasarkan ketentuan mengenai tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang, rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah dan rancangan peraturan Presiden.”

Persiapan naskah Rancangan Perpu undang-undang dilakukan oleh Menteri Sekretaris Negara, kemudian Presiden menetapkan Perpu dengan membubuhkan tanda tangan. Sesuai pasal 8 ayat (2) huruf a dan ayat (3) Peraturan Presiden No 1 tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

Setelah Perpu yang telah dibubuhi tanda tangan, Menteri Sekretaris Negara membubuhkan nomor serta tahun naskah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang untuk diundangkan. Hal ini terdapat pasal 8 ayat (4) huruf a Peraturan Presiden No 1 tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

¹¹⁰ Lihat Pasal 8 ayat (2) Peraturan Presiden No 1 tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan

Menteri mengundang Perppu menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia disertai nomor dan tahun. Penjelasan diletakkan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia dengan memberikan nomor. Tahap selanjutnya Menteri menandatangani dan kemudian menyampaikannya kepada Menteri Sekretaris Negara untuk disimpan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku¹¹¹.

Jadi proses pembentukan suatu Perppu berjalan lebih singkat, mengingat pembentukannya dalam keadaan tidak normal. Sebagai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dibentuk oleh Presiden tanpa mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat karena adanya “hal ihwal kegentingan memaksa”. Maka mekanisme pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang mata rantai prosesnya dipersingkat.

4. Syarat Pengeluaran Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu).

Peraturan yang ditetapkan untuk menyelenggarakan kegiatan negara dan pemerintahan dalam keadaan darurat itu disebut dengan “*martial law*” atau “*emergency legislation*”¹¹². Jika dipandang dari segi isinya peraturan teresbut merupakan “*legislative act*” atau Undang-undang, tetapi karena keadaan darurat tidak memungkinkan untuk membahasnya bersama-sama dengan parlemen. Oleh karena itu, kepala

¹¹¹ Maria Farida Indrati Socprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Jilid 2*, 83.

¹¹² Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 281.

pemerintahan eksekutif menetapkan secara sepihak tanpa didahului oleh persetujuan parlemen yaitu dalam bentuk peraturan khusus yang disebut "*martial law*", "*emergency law*", atau "*emergency legislation*"

Perppu ditetapkan sehubungan dengan adanya keadaan genting yang memaksa. Pengertian "kegentingan yang memaksa" sebagai suatu keadaan darurat dan tidak hanya terbatas pada ancaman bahaya atas keamanan, keutuhan negara, atau ketertiban umum. Dalam prakteknya dapat dikategorikan sebagai "kegentingan yang memaksa", misalnya krisis di bidang ekonomi, bencana alam, ataupun keadaan yang memerlukan pengaturan lain setingkat Undang-undang. Jadi pengertian "hal ihwal kegentingan yang memaksa" bukan hanya dimaknai sebagai keadaan mendesak, tetapi dapat diartikan lebih luas dari sekedar keadaan bahaya.

Dalam penjelasan pasal 22 ayat (1) ialah Presiden mempunyai kewenangan membentuk Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang dalam kegentingan yang memaksa. Tetapi segala hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak selalu membahayakan, dan tidak mempersyaratkan didahului deklarasi terlebih dahulu. Dengan kata lain setiap pembentukan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang dalam pasal ini tidak perlu diadakanya deklarasi terlebih dahulu.

Penjelasan pasal 22 UUD Tahun 1945 menekankan aspek-aspek kegentingan yaitu unsur kebutuhan mendesak untuk bertindak dengan keadaan waktu yang terbatas. Pembentukan Perpu tidak selalu

memprasyaratkan adanya ancaman bahaya, dan pelaksanaan sepenuhnya kepada Presiden untuk menilai sendiri apakah kondisi negara berada dalam keadaan genting dan memaksa. Serta pasal 22 memberikan kewenangan Presiden secara subjektif menilai keadaan suatu negara yang menyebabkan suatu undang-undang tidak dapat dibentuk, sehingga pasal ini memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Perpu.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang harus mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. Jadi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang masih dianggap sah berlaku selama masa persidangan berjalan ditambah masa persidangan yang akan datang belum berakhir. Dan selama Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ditetapkan oleh Presiden dapat dijadikan rujukan untuk bertindak dalam keadaan genting memaksa¹¹³.

Menurut S.E Viner yang dikutip oleh Jimly Asshiddiqie¹¹⁴.

membedakan keadaan darurat dalam tiga kategori sebagai berikut:

- a. Keadaan darurat karena perang (*State of War*, atau *State of Defence*), yaitu keadaan perang bersenjata;
- b. Keadaan darurat karena ketegangan (*State of Tension*) termasuk pengertian bencana alam ataupun ketegangan sosial karena peristiwa politik;

¹¹³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, 355.

¹¹⁴ *Ibid*,

c. Keadaan darurat karena kepentingan internal pemerintahan yang memaksa (*Innere Notstand*). Meskipun tidak terdapat keadaan darurat, tetapi ada kepentingan internal pemerintahan. Maka dapat ditempuh dengan penerbitan perpu sebagai landasan hukum.

Perppu merupakan suatu peraturan darurat. Adapun pembatasan mengenai Peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) ialah perppu hanya dikeluarkan dalam hal ihwal kegetingan yang memaksa, dan perppu hanya berlaku untuk jangka waktu yang terbatas. Presiden paling lambat dalam sidang DPR berikutnya harus mengajukan perppu ke DPR untuk memperoleh persetujuan¹¹⁵.

Pada umumnya pembentukan peraturan perundangan dibuat dalam keadaan yang normal, namun pembentukan Perppu dilakukan dalam keadaan tidak normal. Sebagai peraturan darurat, perppu dikeluarkan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Dalam praktik kategori hal ihwal kegentingan yang memaksa mengandung arti luas yaitu tidak terbatas pada keadaan kegentingan atau memaksa, tetapi termasuk kebutuhan yang mendesak pula.

Mengenai syarat-syarat yang perlu diatur dalam keadaan darurat dapat dibedakan menjadi syarat materiil dan syarat formil. Syarat materiil adalah syarat yang menyangkut alasan substantif diberlakukannya keadaan darurat yang bersangkutan. Contohnya: timbulnya perang dengan negara lain, dan gempa bumi di Yogyakarta berakibat pada rusaknya

¹¹⁵ Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, 115.

infrastruktur kota dan desa serta menelan korban jiwa. Syarat formilnya meliputi¹¹⁶:

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

a. Bentuk baju hukum penetapan dan pengaturan mengenai keadaan

darurat ditentukan dalam bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti

Undang-undang (Perppu) sesuai dengan maksud UUD Tahun 1945.

Oleh karena itu, hanya Presiden yang berwenang menetapkan keadaan darurat.

b. Perppu tersebut disahkan dan ditandatangani oleh Presiden dan diundangkan dalam Lembaran Negara.

c. Perppu menentukan dengan jelas ketentuan undang-undang apa saja yang dikesampingkan berlakunya Perpu.

d. Perppu menentukan dengan jelas wilayah hukum berlakunya dalam wilayah Republik Indonesia.

e. Perppu menentukan dengan pasti lama masa berlakunya atau batas

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

waktu berlakunya Perpu.

Mengenai keadaan darurat dalam pembentukan Perppu rawan disalahgunakan penguasa untuk menetapkan peraturan secara sewenang-wenang yang menimbulkan ketidakpastian hukum. Walaupun kepala pemerintahan eksekutif menetapkan secara sepihak tanpa didahului oleh persetujuan parlemen. Sehingga keadaan darurat tidak disalah tafsirkan oleh para penguasa untuk menetapkan suatu ketentuan perlu ditentukan adanya syarat-syarat yang ketat.

¹¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, 357.

Menurut Bagir Manan¹¹⁷, unsur kegentingan yang memaksa harus menunjukkan dua ciri umum sebagai berikut :

- a. Ada krisis (*crisis*), ialah suatu keadaan krisis apabila terdapat gangguan yang menimbulkan kegentingan dan bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbance*).
- b. Kemendesakan (*emergency*), ialah bila terjadi berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu.
- c. Telah ada tanda-tanda permulaan secara nyata dan menurut nalar yang wajar (*reasonableness*), apabila tidak diatur segera akan menimbulkan gangguan baik bagi masyarakat maupun terhadap jalannya pemerintahan.

Sedangkan menurut pendapat Jimly Asshiddiqie¹¹⁸, syarat materiil yaitu keadaan memaksa untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti dibagi menjadi tiga meliputi:

- a. Ada kebutuhan yang mendesak untuk bertindak atau "*reasonable necessity*";
- b. Waktu yang tersedia terbatas (*limited time*) atau terdapat kegentingan waktu; dan
- c. Tidak tersedia alternatif lain atau menurut penalaran yang wajar (*beyond reasonable doubt*) alternatif lain diperkirakan tidak akan dapat

¹¹⁷ Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*. 158.

¹¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 282.

mengatasi keadaan, sehingga penetapan Perppu merupakan satu-satunya cara untuk mengatasi keadaan tersebut.

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id
Lain halnya dengan pendapat Reza Fikri Febriansyah¹¹⁹,

mengaitkan pengertian “kegentingan yang memaksa” dengan faktor “bahaya yang mengancam”. Jika dilihat dari pendapat tersebut penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang oleh Presiden selalu harus mempersyaratkan adanya ancaman bahaya atau bahwa negara berada dalam keadaan bahaya. Maka akan terjadi kesulitan disaat pembentukan perpu hanya boleh ditetapkan dalam keadaan bahaya saja.

Dengan demikian dari pendapat beberapa diatas keadaan kegentingan yang memaksa tidak boleh dicampur adukan dengan keadaan bahaya. Dasar pembentukan Perppu oleh Presiden didasarkan atas peristiwa tidak normal suatu negara yang berwujud keadaan darurat negara (*state of emergency*). Dan kandungan dari keadaan darurat negara menimbulkan kegentingan yang memaksa terdiri dari 3 syarat, ialah adanya kebutuhan yang mendesak untuk bertindak (*reasonable necessity*), waktu yang tersedia terbatas sehingga terjadi kegentingan waktu (*limited time*), serta tidak tersedianya alternatif lain untuk mengatasi keadaan tersebut.

5. Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu)

Secara umum materi yang dapat diatur dengan instrument Perppu pada prinsipnya adalah sama dengan materi dalam Undang-undang.

¹¹⁹ Naswar, “Perpu Dalam Konteks Mekanisme Hubungan Antar Lembaga Negara”. *Jurnal Ilmiah Ishlah*, (Vol 13 No 02, 2011), 206.

Keduanya merupakan jenis peraturan perundangan memiliki kekuatan dan derajat setara. Jika dilihat dari prosedur atau mekanisme pembuatannya berbeda satu sama lainnya. Undang-undang pembuatannya dilakukan secara bersama-sama antara Presiden dengan DPR. Sedangkan Perppu pada akhirnya melibatkan peran DPR, namun merupakan hak prerogatif Presiden.

Menurut pendapat Maria Farida Indrati Soeprapto¹²⁰, Perppu merupakan Peraturan Pemerintah yang menggantikan kedudukan Undang-undang, materi muatannya adalah sama dengan materi muatan dari Undang-undang. Hal yang sama dikemukakan oleh Bagir Manan¹²¹, yang dimaksud dengan pengganti Undang-undang adalah bahwa materi muatan Perppu merupakan materi muatan Undang-undang. Dalam keadaan normal materi muatan tersebut harus diatur dengan Undang-undang.

Sedangkan dalam pasal 11 UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberi ketegasan bahwa materi muatan yang terkandung dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang sama dengan materi muatan Undang-undang. Karena memang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang yang dibentuk seperti Peraturan Pemerintah.

Sebagai peraturan darurat, materi muatan Peraturan pemerintah pengganti undang-undang mengandung pembatasan-pembatasan. Tanpa

¹²⁰ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Jilid I*, 131

¹²¹ Riri Nazriyah, "Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang", 387.

pembatasan tersebut berpotensi menjadi sumber ketidakteraturan dan penyimpangan dalam penyelenggaraan negara. Menurut pendapat Bagir Manan¹²², materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) hanya mengenai hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan (administrasi negara). Menurutnya tidak boleh Perppu dikeluarkan bersifat ketatanegaraan dan hal yang berkaitan dengan lembaga negara, kewarganegaraan, territorial, negara, dan hak dasar rakyat.

Sedangkan menurut pendapat Yuzril Ihza Mahendra yang dikutip dalam Harian Republika¹²³, pembatasan materi muatan Perppu oleh UUD Tahun 1945 dapat disimpulkan secara jelas pada penetapan APBN. Ialah meskipun dalam hal ini ada kepentingan yang memaksa, UUD Tahun 1945 tidak memberi peluang bagi Presiden untuk menetapkan APBN secara sepihak melalui Perpu. Walaupun UUD Tahun 1945 menganut prinsip kesetaraan antara DPR dan Presiden, Namun penetapan APBN dalam penjelasan UUD Tahun 1945 mengatakan bahwa kedudukan DPR lebih kuat dari kedudukan pemerintahan.

Hal yang berkaitan dengan asas peraturan perundang-undangan tentang materi muatan pembentukan peraturan perundang-undangan

¹²² Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, 93.

¹²³ *Ibid.*

diatur dalam ketentuan pasal 6 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan ialah ¹²⁴:

- a. Asas pengayoman ialah setiap materi muatan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Asas kemanusiaan ialah setiap materi muatan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara secara proporsional.
- c. Asas kebangsaan ialah setiap materi muatan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistic dengan menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Asas kekeluargaan ialah setiap materi muatan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Asas kenusantaraan ialah setiap peraturan perundangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan yang dibuat didaerah merupakan bagian dari sistem hukum.
- f. Asas bhineka tunggal ika ialah setiap materi muatan peraturan perundang harus memperhatikan keragaman penduduk.
- g. Asas keadilan ialah setiap materi muatan peraturan perundangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

¹²⁴ Penjelasan Pasal 6 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan Perubahan atas UU No 10 Tahun 2004.

- h. Asas kesamaan ialah kedudukan dalam hukum dan pemerintahan ialah materi muatan peraturan perundangan tidak boleh berisi hal yang bersifat membedakan latar belakang seperti agama, ras, suku, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Asas ketertiban ialah setiap materi muatan peraturan perundangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan ialah setiap materi muatan peraturan perundangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Pemenuhan unsur, asas, maupun prinsip merupakan aspek yang penting, karena Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang setelah dibentuk oleh Presiden langsung diberlakukan dan mengikat secara umum tanpa menunggu persetujuan DPR. Bila keadaan negara kembali normal Perpu yang dibentuk Presiden harus diajukan ke DPR untuk mendapatkan persetujuan menjadi Undang-undang. Perppu merupakan Peraturan Pemerintah yang menggantikan kedudukan Undang-undang, materi muatannya adalah sama dengan materi Undang-undang¹²⁵.

Dengan demikian, Berdasarkan hal di atas Peraturan pemerintah pengganti undang-undang dalam hal materi muatan Perppu sama dengan

¹²⁵ M. Syarif Nuh, "Hakekat Keadaan Darurat (State Of Emergency) Sebagai Dasar Pembentukan Pemerintah Pengganti Undang-undang", *Jurnal Hukum*, (Vol 18 April 2011, No 2), 241.

materi Undang-undang. Sehingga materi muatan Perppu tidak boleh mengatur segala aspek penyelenggaraan negara terutama berkenaan dengan lembaga negara, kewarganegaraan, teritorial, negara, dan hak dasar rakyat. Karena tanpa adanya pembatasan Perppu menimbulkan potensi ketidakteraturan dan penyimpangan dalam penyelenggaraan negara. Maka materi muatan pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam ketentuan Undang-undang.



BAB IV

ANALISIS KEKUASAAN PRESIDEN MENETAPKAN PERATURAN PEMERINTAHAN PENGANTI UNDANG- UNDANG(PERPU) PERSPEKTIF *FIQIH DUSTURIYAH*

A. Analisis Kekuasaan Presiden Menetapkan Perppu Menurut UUD NRI 1945

Presiden mempunyai peranan yang penting dalam penyelenggaraan negara, hal ini disebabkan Presiden sebagai nakhoda jalannya pemerintahan. Baik buruknya penyelenggaraan negara dipengaruhi lembaga eksekutif yang diemankan oleh Presiden sebagai amanat konstitusi. Sehingga untuk mewujudkan cita-cita negara Presiden diberi kekuasaan yang implisit meliputi eksekutif dan kekuasaan legislatif maupun yudikatif.

Secara normatif, Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan mempunyai fungsi sebagai kepala negara serta kepala pemerintahan dalam suatu sistem ketatanegaraan. Kekuasaan tersebut terbagi menjadi kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Kekuasaan Presiden di bidang eksekutif sebagaimana amanat dalam pasal 4 UUD RI

Tahun 1945¹²⁶, artinya proses pemerintahan dibatasi hanya dapat diselenggarakan dengan cara yang terdapat dalam undang-undang dasar. Kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif merupakan kekuasaan Presiden dalam membentuk peraturan perundang-undangan sebagaimana amanat pasal 5 ayat 2 UUD RI Tahun 1945¹²⁷, dan terakhir adalah kekuasaan Presiden di bidang yudikatif disebutkan dalam pasal 14 ayat 1 dan 2 UUD RI Tahun 1945¹²⁸. Namun dalam perkembangan sejarah, kekuasaan di bidang legislatif dan yudikatif tidak dipindahkan sepenuhnya, melainkan tetap dipertahankan pada lingkungan eksekutif dan tetap melibatkan peran legislatif serta yudikatif.

Diantara kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh Presiden terdapat kewenangan murni bersifat eksekutif serta kewenangan bersifat legislatif dan yudikatif. Namun dalam perkembangan sejarah, kekuasaan di bidang legislatif dan yudikatif tidak dipindahkan sepenuhnya melainkan tetap dipertahankan pada lingkungan eksekutif dan tetap melibatkan para legislatif serta yudikatif.

¹²⁶ Pasal 4 UUD RI Tahun 1945 menyatakan: "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar".

¹²⁷ Pasal 5 UUD RI Tahun 1945 menyatakan: " Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya"

¹²⁸ Pasal 14 ayat 1 dan 2 UUD RI Tahun 1945 menyatakan: "Presiden memberikan grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung" dan " Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat"

Pada hakikatnya Presiden sebagai kepala pemerintahan yang bertanggung jawab mengelola pemerintahan seutuhnya demi menjaga kelangsungan negara dan menjamin kesejahteraan rakyat, kekuasaan Presiden dibatasi pada sektor-sektor tertentu. Presiden tidak bisa bebas untuk menjalankan fungsinya sebagai kepala pemerintahan, ia terikat oleh sistem ketatanegaraan kita yang mengikat kekuasaan Presiden. Tentu hal ini menimbulkan hambatan Presiden dalam memimpin negara. Pada hal tertentu ketika harus diputuskan segera oleh Presiden karena adanya keterikatan oleh konstitusi Presiden harus menunggu keputusan dari lembaga negara yang bersangkutan. Ini seolah Presiden sangat terikat dan tidak bisa secepatnya mengambil keputusan.

Presiden sebagai eksekutif memegang salah satu kekuasaan kenegaraan selain lembaga legislatif dan yudisial. Dalam konsep *trias politica*, pemisahan kekuasaan dimaksudkan dengan tidak adanya campur tangan 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 balance* sebagai salah satu kontrol dari suatu lembaga dengan lembaga lainnya.

Indonesia menerapkan konsep pembagian kekuasaan dengan masih ada campur tangan dari satu lembaga lainnya. Sehingga dalam pembentukan hukum pun yaitu peraturan perundang-undangan hanya dimiliki oleh badan legislatif, lembaga eksekutif juga diberi wewenang untuk membentuk aturan hukum berupa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu). Jika dilihat dari teori kewenangan, maka kewenangan membuat Perpu bagi Presiden didasarkan pada UUD RI Tahun 1945 pasal 22¹²⁹, hal ini merupakan kewenangan atribusi karena diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar.

Kewenangan Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) adalah kewenangan luar biasa di bidang perundang-undangan. Atas indikasi ini memberikan penjelasan jika Presiden mengeluarkan suatu peraturan pemerintah pengganti undang-undang agar keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah. Dalam hal ini pemerintah dalam keadaan genting dan memaksa mengharuskan pemerintahan untuk bertindak secara lekas dan tepat. Di khawatirkan akan menimbulkan dampak yang besar bagi kelangsungan pemerintahan.

¹²⁹ Pasal 22 UUD RI Tahun 1945 menyatakan: "Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang"

Peraturan perundangan yang mempunyai *hierarki* setingkat dengan Undang-undang adalah Perppu (Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang). Perppu yang dikeluarkan oleh Presiden dapat memiliki kedudukan setara dengan Undang-undang apabila memenuhi substansi utama dari Undang-undang baik itu pengertian. Dalam hal ini kewenangan, dimana Presiden memiliki kewenangan atribusi karena diberikan oleh UU No 12 tahun 2011. Selain itu memiliki fungsi untuk melakukan perubahan dalam masyarakat, dengan materi Undang-undang tersebut diberlakukan untuk umum.

Berdasarkan pasal 22 UUD RI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikutnya (3) jika tidak mendapatkan persetujuan, maka peraturan itu harus dicabut. Melihat dari pemaparan diatas Perppu merupakan suatu Peraturan Pemerintah yang bertindak sebagai suatu Undang-undang yang diberi kewenangan sama dengan Undang-undang.

Penjelasan diatas menyebutkan Perppu merupakan bentuk peraturan perundangan yang dibuat Presiden tanpa perlu ada persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat karena kegentingan yang memaksa dan

apabila dalam keadaan yang telah normal, maka Perppu tersebut harus dibicarakan kembali untuk mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. 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.

Perppu (Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang) merupakan suatu peraturan yang dibentuk oleh Presiden selaku kepala pemerintahan dalam keadaan genting yang memaksa atau keadaan tidak normal. Selain itu Perppu mempunyai hierarki, fungsi dan materi muatan sama dengan Undang-undang, hanya saja dalam pembentukannya berbeda dengan Undang-undang. Jika Perppu dibentuk oleh Presiden sendiri tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam keadaan pemerintahan tidak normal, sedangkan Undang-undang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan Presiden dalam keadaan normal.

Mekanisme pembentukannya memerlukan alasan-alasan tertentu yaitu keadaan yang mendesak, memaksa atau darurat yang dapat dirumuskan sebagai suatu keadaan sukar atau sulit dan tidak disangka sehingga memerlukan penanganan secara segera. Dimana keadaan tersebut tidak boleh berlarut-larut, karena yang menjadi fungsi utama

hukum negara darurat yaitu segera dihapusnya keadaan tidak normal tersebut menjadi keadaan yang normal.

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

Presiden memiliki kewenangan atribusi untuk membentuk Perppu sebagaimana amanat Pasal 52 UU No 12 tahun 2011. Dimana Perppu harus diajukan ke DPR dalam persidangan berikutnya, bentuk pengajuannya dalam Rancangan Undang-undang tentang penetapan Perppu menjadi sebuah Undang-undang, jika Perppu mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna maka Perpu ditetapkan menjadi Undang-undang. Apabila Perppu tidak mendapatkan persetujuan DPR harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, tugas DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-undang tentang Pencabutan Perppu.

Proses pembentukan Perppu berjalan lebih singkat, mengingat dimana Perppu dibuat dalam keadaan tidak normal. Sebagai suatu peraturan perundangan yang dibentuk oleh Presiden yang tidak melalui proses yang panjang dalam pembuatannya. Mengingat keadaan genting yang memaksa merupakan keadaan darurat tidak hanya terbatas pada ancaman bahaya tetapi hal yang dapat mengganggu stabilitas negara misalnya krisis ekonomi serta bencana alam.

Perppu ditetapkan dengan adanya keadaan genting memaksa, artinya sebagai suatu keadaan darurat dan tidak hanya terbatas oleh ancaman bahaya dan keamanan, keutuhan negara atau ketertiban umum.

Di lihat dari potret pada umumnya dikategorikan dalam keadaan kegentingan yang memaksa, misalnya krisis di bidang ekonomi yang mengharuskan di keluarkannya Perppu dan bencana alam karena letusan Gunung Merapi di Jawa Tengah jelas mengancam keselamatan penduduk sehingga perlu dibentuknya Perppu oleh Presiden.

Pembentukan peraturan perundang-undangan seperti halnya Perppu memerlukan syarat-syarat materiil yang mendasari terbitnya aturan hukum tersebut. Pertama, pembentukan Perppu di anggap sebagai suatu kebutuhan mendesak untuk bertindak, dimana dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak hanya terbatas pada keadaan yang mengandung suatu ancaman atau kegentingan tetapi termasuk kebutuhan dipandang mendesak. Kedua, adanya keterbatasan waktu yang tersedia atau kegentingan waktu, artinya pembentukan Perppu dilakukan dengan keterbatasan waktu yang mendesak dan jangka waktu berlakunya Perppu terbatas yaitu paling lambat dalam masa sidang DPR berikutnya. Ketiga, terbatasnya alternatif lain yang diperkirakan tidak dapat mengatasi keadaan sehingga penetapan Perppu merupakan jalan keluarnya untuk mengatasi keadaan itu.

Terkait dengan materi muatan yang diatur dengan suatu instrument Perppu pada dasarnya adalah sama seperti dengan materi muatan dalam Undang-undang. Perppu dan Undang-undang merupakan

jenis peraturan perundangan yang memiliki kekuatan hukum setara.

Berdasarkan pasal 11 UU No 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan memberikan ketegasan. Jika materi muatan yang terkandung dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang sama dengan materi muatan undang-undang.

Apabila dilihat dari pemaparan diatas sebagai peraturan darurat terdapat adanya pembatasan-pembatasan. Karena tanpa adanya pembatasan berpotensi akan menjadi sumber ketidakteraturan dan penyimpangan dalam penyelenggaraan negara. Berdasarkan ketentuan pasal 6 ayat (1) UU No 12 tahun 2011 yaitu berkaitan dengan asas peraturan perundang-undangan tentang materi muatan Perppu. Dimana keseluruhannya merupakan aspek penting dalam pemenuhan unsur asas, maupun prinsip pembentukan materi muatan Perppu. Tujuan dari prinsip-prinsip tentang pembentukan materi muatan adalah pembatasan Perppu agar tidak terjadi ketidak teraturan dan penyimpangan dalam penyelenggaraan negara.

Dengan demikian kewenangan Presiden dalam menetapkan suatu peraturan perundang-undangan dalam keadaan tidak normal atau darurat merupakan alternatif menemukan solusi untuk memecahkan permasalahan yang muncul dan berkembang di masyarakat. Perppu sejak berlakunya bisa diajukan oleh Presiden kepada Dewan Perwakilan

Rakyat pada masa persidangan berikutnya dan apabila ditolak Dewan Perwakilan Rakyat maka Perppu dapat dicabut. Sehingga dalam penetapannya terdapat pembatasan mengenai syarat dalam mekanisme penetapan peraturan perundang-undangan diatur terlebih dahulu sebelum keadaan yang demikian benar-benar terjadi.

B. Analisis Kekuasaan Presiden Menetapkan Perppu Menurut UUD NRI 1945 Perspektif *Fiqih Dusturiyah*

Presiden dalam sistem pemerintahan Indonesia mempunyai fungsi sangat penting untuk memutar roda pemerintahan, dikarenakan Presiden sebagai pemimpin utama pemerintahan. Pencitraan yang baik maupun buruk penyelenggaraan negara dipengaruhi oleh peran lembaga eksekutif yaitu Presiden sebagai amanat konstitusi. Maka untuk mewujudkan cita-cita negara Presiden selaku pimpinan tertinggi dalam sistem pemerintahan Indonesia diberi kekuasaan yang implicit meliputi eksekutif dan kekuasaan legislatif. Dapat dilihat dari hakikatnya Presiden selaku kepala pemerintahan yang bertanggung jawab mengelola pemerintahan seutuhnya demi menjaga kelangsungan negara menjamin kesejahteraan rakyat, kekuasaan Presiden dibatasi pada bagian-bagian tertentu. Dimana Presiden dibatasi untuk menjalankan fungsinya sebagai

kepala pemerintahan yang dibatasi oleh sistem ketatanegaraan kita yang mengikat kekuasaan Presiden.

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

Model ketatanegaraan yang membatasi gerak Presiden dalam menjalankan tugasnya sebenarnya ditentang keras sistem ketatanegaraan Islam. Presiden yang dalam Pemerintahan Islam disebut sebagai *khalifah* diberikan kekuasaan yang luas dalam mengatur dan menjalankan roda pemerintahan. Bahkan *Khalifah* disebut sebagai pemegang kekuasaan tertinggi pada semua aspek, baik dalam hal kenegaraan sampai pada aspek keagamaan. Disamping *khalifah* sebagai Presiden ia juga sebagai Imam Shalat, *amirul hajj*, *amirul jihad* (panglima perang) dan lain sebagainya. Ini menunjukkan bahwa kekuasaan *khalifah* tidak terbatas. Namun demikian walaupun *khalifah* diberikan kewenangan yang luas dalam menjalankan tugasnya, *khalifah* harus berpegang teguh pada al-Qur'an dan al-Hadis.

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

Lembaran sejarah Pemerintahan Islam mencatat, model yang seperti ini telah dikembangkan sepeninggal Rasullullah. *Khalifah* diposisikan sebagai pengganti Nabi SAW, tentu dalam kapasitasnya sebagai Nabi Allah yang memiliki misi menjaga agama dan mengatur urusan dunia. Konsep yang seperti ini dapat kita jumpai pada masa pemerintahan *khulafa' ar risyidun*. Lebih jauh *khalifah* diharapkan

mampu membawa umat dalam kesejahteraan dunia dan akhirat berdasarkan aturan *syara'*.
 digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

Kekuasaan yang begitu luas dimiliki oleh *khalifah* berdasarkan atas *khalifah* dimaknai sebagai *hujjah* Allah atas makhluknya di muka bumi, juga karena mengutus para Rasul adalah *hujjah* Allah atas para hamba-hambanya, sebagaimana firman Allah dalam surat *an-Nisā* ayat 165 :

رُسُلًا مُبَشِّرِينَ وَمُنذِرِينَ لِئَلَّا يَكُونَ لِلنَّاسِ عَلَى اللَّهِ حُجَّةٌ بَعْدَ الرُّسُلِ
 وَكَانَ اللَّهُ عَزِيزًا حَكِيمًا

Artinya: (mereka kami utus) selaku rasul-rasul pembawa berita gembira dan pemberi peringatan agar supaya tidak ada alasan bagi manusia membantah Allah sesudah diutusnya rasul-rasul itu. dan adalah Allah Maha Perkasa lagi Maha Bijaksana.¹³⁰

Senada dengan sistem pemerintahan Indonesia Presiden selaku kepala pemerintahan mempunyai andil yang besar dalam penyelenggaraan negara. Segala bentuk macam peraturan serta aturan hukum harus dipatuhi serta dijalankan oleh seluruh warga negaranya. Konsep pemusatan kekuasaan yang tertumpu pada Presiden tidak serta merta memiliki makna tidak ada lembaga pemerintahan lain selain lembaga eksekutif. Ada lembaga-lembaga lain di bawah lembaga eksekutif yaitu Presiden seperti halnya lembaga legislatif, lembaga

¹³⁰ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, 95.

yudikatif, dan lembaga lain yang berada di bawah komando Presiden.

Sehingga dalam pembentukan aturan hukum pun yaitu peraturan perundang-undangan tidak hanya dimiliki oleh badan legislatif namun lembaga eksekutif juga diberi kewenangan membuat Perppu bagi Presiden.

Konsep pemusatan kekuasaan juga ditemukan dalam ketatanegaraan Islam yang tertumpu pada *khalifah* tidak serta merta memiliki makna tidak ada lembaga pemerintahan lain selain lembaga *khalifah*. Ada lembaga-lembaga lain yang kedudukannya dibawah *khalifah*, seperti halnya lembaga *qadi al-Qada*, lembaga *ahl halli wa al-'aqdi*, dan lembaga lain yang terintegrasi dibawah komando *khalifah*. Hal ini memberikan konsekuensi politis bahwa pengangkatan dan pertanggung jawaban lembaga yang ada dibawah *khalifah* bertanggung jawab pada *khalifah*. Adanya lembaga-lembaga lain diluar *khalifah* dimaksudkan sebagai bagian dari upaya *khalifah* untuk memudahkan tugas dan kewajibannya sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara.

Perppu (Peraturan Pemerintah Pengganti UU) yang dikeluarkan oleh Presiden dapat memiliki kedudukan yang setara dengan UU apabila memenuhi substansi utama dari UU baik itu pengertian dalam hal ini kewenangan, dimana presiden memiliki kewenangan atribusi karena diberikan oleh UU No. 12 tahun 2011. Selain itu memiliki fungsi untuk

melakukan perubahan dalam masyarakat, dengan materi UU tersebut diberlakukan untuk umum. Berdasarkan pasal 22 UUD 1945 yang menyatakan bahwa : (1). Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, (2).Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikutnya. (3).Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Artinya Perppu merupakan bentuk peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden tanpa perlu ada persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat karena kegentingan yang memaksa dan apabila dalam keadaan yang telah normal maka Perppu tersebut harus dibicarakan kembali untuk mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam hal ihwal kegentingan memaksa, Presiden harus sigap dan bertindak cepat untuk mengatasi keadaan karena apabila dilakukan pembahasan RUU dengan Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengatasi keadaan yang memaksa akan membutuhkan waktu yang cukup lama.

Ketatanegaraan Islam memandang dalam hal membuat aturan hukum yang mengatur ketertiban umat terlebih yang sifatnya darurat dan mendesak seperti halnya pembentukan Perppu, seorang *khalifah* diberikan kekuasaan seluasnya untuk membuat hukum baru dalam hal ketatanegaraan aturan hukum dikenal dengan istilah *Qanun*. Bukan

hanya dalam peraturan perundang-undangan saat ini terdapat hierarki pada aturan hukum dalam Islam yaitu pertama, merujuk kepada al-Qur'an. Kedua merujuk pada sunnah Rasulullah SAW dan terakhir pendapat para pemuka dan orang-orang pilihan yaitu dengan cara melakukan *Ijtihad*.

Bahkan tidak hanya seorang *khalifah* saja yang diberikan kesempatan yang luas dalam membuat aturan hukum atau *qanun*, gubenur dalam kapasitasnya sebagai wakil *khalifah* di daerah diberikan kesempatan yang sama seperti *khalifah* dalam hal membuat *qanun*. Namun demikian *qanun* yang dibuat tidak boleh bertentangan dengan aturan *syaria*.

Sebagaimana riwayat yang menceritakan Gubernur Muadz ibn Jabal suatu ketika ditanya Rasul tentang caranya dalam mengambil keputusan jika aturan tersebut tidak tercantum dalam al-Qur'an dan al-Hadis. Sabda Nabi SAW :

كَيْفَ تَقْضِي إِذَا عَرَضَ لَكَ قَضَاءٌ؟ قَالَ : أَقْضِي بِكِتَابِ اللَّهِ . قَالَ : فَإِنْ لَمْ تَجِدْ فِي كِتَابِ اللَّهِ ؟ قَالَ : فَبِسُنَّةِ رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ . قَالَ : فَإِنْ لَمْ تَجِدْ فِي سُنَّةِ رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ ؟ قَالَ أَجْتَهِدُ رَأْيِي وَلَا أُلْهِمُ فَضْرَبَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ . صَدْرَهُ ، وَ قَالَ : الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي وَفَّقَ رَسُولَ رَسُولِ اللَّهِ لِمَا يُرْضِي اللَّهَ وَرَسُولَهُ

Artinya: Bagaimana kamu memutuskan ketika ada suatu permasalahan hukum yang diajukan kepadamu? “Mu’adz r.a. menjawab, “Aku memutuskannya dengan Kitabullah. “Rasulullah saw. bertanya, “jika kamu tidak menemukan didalam Kitabullah?” Mu’adz r.a. menjawab, “Aku akan memutuskannya dengan Sunnah Rasul-Nya.” Rasulullah saw. bertanya lagi, “jika kamu tidak menemukan didalam Sunnah Rasul-Nya?” “Mu’adz r.a. menjawab, “Aku akan berijtihad dengan pendapatku dan aku tidak akan teledor didalamnya.” Rasulullah saw. lalu menepuk-nepuk dada Mu’adz bin Jabal r.a. seraya berkata, “segala puji bagi Allah Yang telah menunjukkan utusan Rasul-Nya kepada apa yang diridhai oleh Allah dan Rasul-Nya.”¹³¹

Dalam hal menetapkan aturan hukum atau *qanun*, merupakan kekuasaan dan kewenangan dimiliki seorang khalifah dalam menjalankan roda pemerintahan. Cakupan kekuasaan dan kewenangan *khalifah* pada pemerintahan Islam lebih luas dibandingkan dengan kekuasaan dan kewenangan Presiden saat sekarang. Dimana kekuasaan Presiden saat sekarang lebih spesifik tidak menangani secara keseluruhnya seperti pada masa pemerintahan Islam. Namun *khalifah* mempunyai kekuasaan dan kewenangan yang sama dalam mengeluarkan suatu aturan hukum atau *qanun* atau peraturan perundang-undangan.

Jika pemimpin atau Presiden mempunyai kekuasaan untuk mengatur urusan pemerintahan serta urusan keagamaan yang berlandaskan pada *syari’at* dan ajaran-ajaran Islam, demikian halnya dalam aktivitas pemerintahan, *khalifah* mempunyai kewenangan untuk

¹³¹ Wahbah al Zuhaili, *al-Fiqhu al-Islamī Wa Adillatuhu*, terjemah, Abdul Hayyie al Kattani, *et all, Fiqih Islam Wa Adillatuhu* jilid 8, 275.

membuat aturan hukum atau *qanun*. Sebagaimana yang telah difirmankan Allah SWT dalam surat *an-Nisa'* ayat 58:

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya: Sungguh, Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaknya kamu menetapkannya dengan adil. Sungguh, Allah sebaik-baik yang memberi pengajaran kepadamu. Sungguh Allah Maha Mendengar Maha melihat.¹³²

Dalam konteks *fiqh dusturiyah*, ayat tersebut dimaksudkan bahwa Allah SWT memerintahkan kepada *khalifah* dalam membuat aturan hukum terlebih dahulu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya yaitu kaum muslimin. Sebagai seorang pemimpin atau *khalifah* dalam membuat aturan hukum harus adil dan sesuai *syari'at* dan ajaran-ajaran Islam. Sehingga isi aturan hukum yang dibuat oleh pemimpin dapat dilaksanakan serta ditaati oleh masyarakat.

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

Pembentukan Perppu memerlukan syarat materiil yang mendasari terbitnya aturan hukum tersebut. Pertama, pembentukan Perppu dianggap sebagai suatu kebutuhan mendesak untuk bertindak. Kedua, adanya keterbatasan waktu yang tersedia atau kegentingan waktu, artinya pembentukan Perppu dilakukan dengan keterbatasan

¹³² Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, 87.

waktu yang mendesak dan jangka waktu berlakunya Perppu terbatas yaitu paling lambat dalam masa sidang DPR berikutnya. Ketiga, terbatasnya alternatif lain yang diperkirakan tidak dapat mengatasi keadaan sehingga penetapan Perppu merupakan jalan keluarnya untuk mengatasi keadaan itu.

Jika dalam pemerintahan Islam telah dikemukakan dalam bab sebelumnya bahwa dalam menggali hukum-hukum yang belum terdapat *nash* mengharuskan *khalifah* atau seorang pemimpin melakukan *ijtihad* terhadap fenomena yang berkembang. *Qanun* merupakan salah satu produk *ijtihad* yang dilakukan oleh *khalifah* guna menemukan ketentuan hukum yang tidak terdapat dalam *nash*. Adapun syarat material untuk menetapkan aturan hukum atau *qanun* hanya terbatas pada hal yang didalamnya tidak ditemukan *nash* yang bersifat *qath'i* dan pasti, baik keabsahannya maupun pengertiannya.

Sementara dalam konteks tata negara Perppu yang sedang berjalan dapat diajukan oleh Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam masa persidangan berikutnya dan apabila Perppu ditolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat maka Perppu dapat dicabut. Lain halnya dalam sistem ketatanegaraan Islam atau *fiqih dusturiyah* tidak seperti Perppu, aturan hukum atau *qanun* tetap berjalan terus tidak dapat untuk dicabut.

Dengan demikian kewenangan Presiden dalam menetapkan suatu aturan perundang-undangan dalam keadaan tidak normal atau darurat merupakan alternatif menemukan solusi untuk memecahkan permasalahan yang muncul dan berkembang di masyarakat. Disaat keadaan tidak normal atau darurat benar terjadi, peran pemegang kekuasaan yang diberi kewenangan untuk membuat keputusan tertinggi untuk sementara waktu mengabaikan prinsip dasar. Sehingga pembatasan mengenai syarat dalam mekanisme penetapan peraturan perundangan diatur terlebih dahulu sebelum keadaan yang demikian benar-benar terjadi. Dengan pengaturan mengenai syarat-syarat terlebih dahulu dalam menetapkan hukum diharapkan tidak akan menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan berakibat munculnya pemerintahan yang otoriter dan kesewenang-wenangan penguasa mengeluarkan aturan perundang-undangan.

BAB V

PENUTUP

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

A. Kesimpulan

1. Kekuasaan Presiden dalam mengeluarkan Perpu menurut Amandemen UUD Tahun 1945 adalah kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden sebagai kepala negara serta kepala pemerintahan untuk mengeluarkan suatu peraturan perundang-undangan dalam keadaan kegentingan yang memaksa sebagaimana amanat pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Perppu sejak berlakunya dapat diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan apabila Perpu ditolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat maka dapat dicabut.

2. Pandangan *fiqih dusturiyah* terhadap kekuasaan Presiden atau *khalifah* sama-sama mempunyai kewenangan mengeluarkan aturan hukum atau peraturan perundang-undangan seperti Perppu yang mempunyai cakupan hukum sama seperti Undang-undang. Jika dalam menerbitkan Perppu dilatar belakangi dengan keadaan negara yang genting tetapi aturan hukum atau *qanun* diterbitkan bila aturan tersebut tidak diatur secara jelas dalam al-Qur'an dan al-Hadis. Dan secara hierarki peraturan perundang-undangan Islam terdapat tingkatan yaitu al-Qur'an, Sunnah Rasulullah SAW, dan terakhir merujuk pada pendapat

para pemuka dan orang-orang pilihan. Sedangkan kesamaanya *khalifah* atau Presiden memiliki keluasaan dalam menerbitkan aturan hukum atau *qanun* atau Perppu.

B. Saran

1. Kekuasaan Presiden dalam mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang merupakan suatu kewenangan luar biasa dalam keadaan kegentingan yang memaksa. Oleh karena itu sejak dinyatakan dalam keadaan tidak normal sudah seharusnya diantisipasi dan dirumuskan pokok-pokok garis besar pengaturannya dalam undang-undang. Bahkan karena pentingnya keadaan tersebut diperlukan pengaturan dalam bentuk undang-undang yang tersendiri sebagai hal dasar mengenai bekerjanya fungsi-fungsi kekuasaan negara dalam keadaan tidak normal dapat ditetapkan bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama dengan Presiden sebagai pihak eksekutif.
2. Kepada pejabat penyelenggara yaitu Presiden bersama Dewan Perwakilan Rakyat dalam menetapkan peraturan perundang-undangan dalam keadaan tidak normal memahami dan menerapkan langkah-langkah yang tepat sekali menghadapi keadaan negara dan pemerintahan yang berada dalam kondisi yang tidak biasa. Dengan adanya sifat serius menangani kondisi ini diharapkan tidak terjadi organ pemerintahan memanfaatkan keadaan darurat yang tidak biasa

**untuk kepentingannya sendiri atau untuk memperkokoh kekuasaanya
sendiri.**

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 Dengan Delapan Negara Maju*, Jakarta, Kencana, 2009
- Abdul Qadir Djaelani, *Negara Ideal menurut Konsepsi Islam*, Surabaya: Bina Ilmu, 1995
- Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul Fikih*, Jakarta: Pustaka Amani, 2003
- Achmad Fauzi, *Hukum Lembaga Kepresidenan*, Semarang: Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945, 2007
- A Djazuli, *Fiqih Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*, Jakarta: Kencana, 2003
- Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara Dan Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012
- Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika, 1996
- Consuelo G Sevilla, *Pengantar Metode Penelitian*, Jakarta: UI-Press, 1993
- C.S I Kamsil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia pengertian hukum tata negara dan perkembangan pemerintahan Indonesia sejak perkembangan kemerdekaan 1945*, Jakarta: Rineka Cipta, 2008
- , *Praktek Hukum Peraturan Perundangan Di Indonesia*, Jakarta: Erlangga, 1983
- Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, Bandung: Penerbit Diponegoro, 2001
- Imam al Mawardi, *al-Ahkam as-Sultaniyyah*, terjemah, Fadli Bahri, *Hukum-hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syariat Islam*, Jakarta: Darul Falah, 2007
- Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara Baru, 1986
- Jazim Hamidi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Bandung: PT Alumni, 2010
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007
- , *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008
- J Suyuti Pulungan, *Fiqih Siyasah ajaran, sejarah dan pemikiran*, Jakarta, Raja Grafindo Persada 1997
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Jilid I*, Yogyakarta, Kanisius, 2007
- , *Ilmu Perundang-Undangan Jilid II*, Yogyakarta, Kanisius, 2007

- Masdar Farid Mas'udi, *Syarah Konstitusi UUD 1945 dalam Prespektif Islam*, Jakarta: Pustaka Alvabet, 2010
- Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin politik Islam*, Jakarta, Gaya Media Pratama, 2001
- Muin Umar, et all, *Ushul Fiqih I*, Jakarta: Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Departemen Agama RI, 1985
- Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, Jakarta: Erlangga, 2008
- Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta, FH UII Press, 2011
- , *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Jakarta: FH UII Press, 2003
- Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, Semarang: Setara Press, 2012
- Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-undang*, Malang, UMM-Press, 2003
- Titik Triwulan Intik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Kencana, 2010
- Wahbah al Zuhaili, *al-Fiqhu al-Islami Wa Adillatuhu*, terjemah, Abdul Hayyie al Kattani, et all, *Fiqh Islam Wa Adillatuhu jilid 8*, Jakarta, Gema Insani, 2011

B. Jurnal

- M. Syarif Nuh, "Hakekat Keadaan Darurat (State Of Emergency) Sebagai Dasar Pembentukan Pemerintah Pengganti Undang-undang", *Jurnal Hukum*, Vol 18 April 2011, No 2
- Oksep Adhianto, "Khalifah Dalam Sistem Pemerintahan Islam", *Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan*, Vol 1 No 1, 2011
- Riri Nazriyah, "Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang", *Jurnal Hukum*, Vol 17 Juli 2010, No 3
- Soentanto Soepiadhy, "Kekuasaan Eksekutif Setelah Perubahan UUD Tahun 1945 Dalam Prospek Pemerintahan Demokratis", *Jurnal Yustika*, Volume 12 No 1 Juli 2009

C. Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Presiden No 68 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden

D. Internet

Ajat Sudrajat, "*Khalifah Islamiyah Dalam Perspektif Sejarah*", <http://www.uny.ac.id>, diakses pada tanggal 17 Desember 2012

Fernandes Raja Saor, "*Sistem Pemerintahan Indonesia Sebelum dan Sesudah Amandemen*", dalam www.raja1987.blogspot.com , 19 Oktober 2008

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id