

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Kajian Pustaka**

##### **1. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU)**

###### **a. Pengertian PERPPU**

Melalui tinjauan secara historis mengenai jenis peraturan perundang–undangan, salah satu jenis dari Peraturan Pemerintah (PP) merupakan Perppu. Jenis Peraturan Pemerintah ada dua yakni sebagai pelaksana perintah UU dan sebagai pengganti UU yang dibentuk dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Perppu diatur melalui Undang – Undang Dasar 1945 Pasal 22. Dalam pasal 22 UUD 1945 disebutkan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Perppu<sup>24</sup>.

Perlunya bagi suatu negara untuk membuat Perpu, karena pada hakikatnya dalam praktik penyelenggaraan negara atau pemerintahan sering terjadi hal-hal yang tidak normal dalam menata kehidupan kenegaraan, dimana sistem hukum yang biasa digunakan tidak mampu mengakomodasi kepentingan negara atau masyarakat sehingga memerlukan pengaturan tersendiri untuk menggerakkan fungsi-fungsi negara agar dapat berjalan secara efektif guna menjamin penghormatan kepala negara dan pemenuhan hak-hak dasar warga negara. Dengan demikian penggunaan perangkat hukum.<sup>25</sup>

Menurut Imran Juhaefah, pembentuk Perpu pada pasal 12 UUD 1945 lebih berfokus pada kewenangan Presiden selaku kepala Negara untuk menyelamatkan bangsa dan negara dari gangguan luar negara, sedangkan penggunaan Pasal 22 UUD 1945 berada pada ranag

---

<sup>24</sup> Indonesia, *Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Ps.22. Indonesia, *Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

<sup>25</sup> Muhammad Syarif Nuh, *Hakekat Keadaan Darurat Negara (State Of Emergency) Sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, (jurnal Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia, Makasar), hlm. 231.

(domain) pengaturan yaitu berkenaan dengan kewenangan Presiden untuk menetapkan Perpu.<sup>26</sup> Meskipun kedua pasal itu berbeda tafsir, namun keadaan yang dimaksudkan pada pasal 12 UUD 1945 juga merujuk pada Pasal 22-nya tentang kewenangan Presiden dalam mengatasi keadaan bahaya, yakni dengan membuat Perpu.

Menurut Jimly, dikarenakan untuk mengatasi suatu masalah tertentu butuh banyak waktu, sedangkan masalah tersebut harus segera teratasi. Karena ketidakcukupan waktu itu sehingga dinyatakan sebagai hal yang genting, maka untuk melakukan hal-hal yang bersifat darurat meskipun itu melanggar hukum yang normal dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau Perpu. Penerbitan perpu semacam itu dapat dilakukan karena alasan yang bersifat internal administratif pemerintahan atau karena pertimbangan adanya keadaan hal ihwal kepentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud dalam pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Meskipun ketentuan Undang-Undang yang harus dikesampingkan hanya berkenaan dengan persoalan teknis administratif belaka, dalam keadaan yang normal atau biasa, ketentuan demikian tetap tidak boleh disampingkan. Oleh karena itu agar aparat administrasi negara dapat menjalankan tugasnya dengan sebaik-baiknya, perlu dilakukan perubahan hukum dengan menetapkan Perpu tersebut.<sup>27</sup>

Dalam menjalankan roda pemerintahan, kondisi genting atau darurat itu bisa saja dihadapi presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, dimana terkadang kekuasaan lebih dominan dari kebenaran,

---

<sup>26</sup> Imran Juhaefah, *Hal Ihwal Kepentingan Memaksa Sebagai Landasan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, (disertasi, Pasca Sarjana Universitas Muslim Indonesia, Makasar, 2011) hlm. 2.

<sup>27</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 64.

atapun peraturan itu sendiri.<sup>28</sup> Padahal acapkali peraturan, termasuk undang-undang, tak bisa mengatur seluruh hidup masyarakat apalagi dalam kondisi darurat. Sitausi seperti ini sudah diprediksi dan diantisipasi oleh pendiri negeri ini dalam UUD 1945 dengan membenakan pembentukan peraturan perundang-undangan darurat yang lazim disebut PERPPU.<sup>29</sup>

Menurut Vernon Bogdanor, menyebutkan setidaknya terdapat tiga kondisi keadaan darurat yang dapat mengakibatkan suatu kepentingan memaksa, yaitu darurat perang; darurat sipil; dan darurat internal (*innere not stand*). Darurat yang sifatnya darurat internal dapat timbul berdasar pada penilaian subjektif Presiden, yang selanjutnya bisa menjadi alasan Presiden untuk mengeluarkan Perpu.<sup>30</sup>

Penerbitan Perpu bisa disusun sebagai berikut: *pertama*, ada situasi bahaya, situasi genting; *kedua*, situasi bahaya ini dapat mengancam keselamatan negara jika pemerintah tidak secepatnya mengambil tindakan konkret; *ketiga*, karena situasinya amat mendesak, dibutuhkan tindakan pemerintah secepatnya, sebab jika peraturan yang diperlukan untuk menangani situasi genting itu menunggu mekanisme DPR memerlukan waktu lama.<sup>31</sup>

Pada Pasal 1 ayat (4) UU No.12 Tahun 2011 dijelaskan bahwa definisi dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang merupakan peraturan perundang – undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam ihwal kepentingan yang memaksa. Pada pasal 1 ayat (3) Perpres No. 87 Tahun 2014 tidak pula membrikan batasan definisi

---

<sup>28</sup> Anthon F. Susanto, “*Problematika Nalar dan Kekuasaan kajian Putusan MA Nomor 36P/Hum?2011*”, dalam jurnal Yudisial, No. 5/II/2012, hlm. 18

<sup>29</sup> Muhammad Siddiq, *Kepentingan Memaksa Atau Kepentingan Penguasa (Analisis Terhadap Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU))*, Jurnal Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam UIN Ar-Raniry, Darussalam, Banda Aceh, 23111, hlm. 269.

<sup>30</sup> Wahyudi Djafar, *Bola Liar Perppu*, (harian Kompas, 2009)

<sup>31</sup> Janpatar Simamora, *Multitafsir Pengertian “Ihwal Kepentingan yang Memaksa” dalam Penerbitan Perppu*. ( Jurnal Mimbar Hukum Volume 22, nomor 1, 2010), hlm. 59.

pada Perppu melaiikan menyebutkan definisi yang sama seperti yang tercantum dalam UUD 1945 dan UU No.12 Tahun 2011.<sup>32</sup>

Pada dasarnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) sebagaimana Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 “Dalam hal ihwal kepentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Kemudian Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 “Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut”, dan ayat (3)-nya menentukan, “Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut”.

Pada prinsipnya yang pertama, peraturan yang dibuat oleh Presiden tersebut merupakan peraturan pemerintah sebagai ganti undang-undang, yang berarti bahwa bentuknya adalah Peraturan Pemerintah (PP) sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 ayat (2) UUD 1945. Jika biasanya bentuk Peraturan Pemerintah itu adalah peraturan yang ditetapkan untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya, maka dalam kepentingan memaksa bentuk Peraturan Pemerintah itu dapat dipakai untuk menuangkan ketentuan-ketentuan yang semestinya dituangkan dalam bentun undang-undang dan untuk menggantikan undang-undang.<sup>33</sup>

Kedua, pada pokoknya peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang itu sendiri bukanlah nama resmi yang diberikan oleh UUD 1945. Namun, dalam praktik selama ini, peraturan pemerintah yang demikian itu lazim dinamakan sebagai Peraturan Pemerintah (tanpa kata ‘*sebagai*’) Pengganti Undang-Undang atau disingkat PERPU atau biasa juga ditulis Perpu. Oleh karena itu, sehingga Peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-undang tersebut

---

<sup>32</sup> Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Peraturan Pelaksanaan Undang – Undang Pembentukan Peraturan Perundang – undangan*, Perpres No. 87 Tahun 2014, LN No. 199 Tahun 2014, Ps.I.

<sup>33</sup> Jimly, *Perihal Undang-Undang .....*, hlm. 55.

secara lazim disebut sebagai PERPU (Perpu) atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Penamaan demikian ini sangat berbeda dari ketentuan yang terdapat dalam Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950. Kedua undang-undang dasar ini sama-sama menggunakan istilah undang-undang darurat untuk pengertian yang mirip atau serupa dengan Perpu.

Ketiga, Perpu tersebut pada pokoknya hanya dapat ditetapkan oleh Presiden apabila persyaratan “kegentingan yang memaksa” itu terpenuhi sebagaimana mestinya. Keadaan “kegentingan yang memaksa” yang dimaksud disini berbeda dan tidak boleh dicampuradukkan dengan pengertian “keadaan bahaya” sebagaimana ditentukan oleh pasal 12 UUD 1945. Pasal 12 tersebut menyatakan, “Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”. Kedua ketentuan pasal 12 dan pasal 22 ayat (1), (2) dan (3) UUD 1945 tersebut sama-sama berasal dari ketentuan asli UUD 1945, yang tidak mengalami perubahan dalam perubahan pertama sampai dengan perubahan keempat. Artinya, norma dasar yang terkandung di dalamnya tetap tidak mengalami perubahan.<sup>34</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 22 UUD 1945 dapat ditarik kesimpulan bahwa, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) sebenarnya merupakan suatu Peraturan Pemerintah yang bertindak sebagai Undang-Undang. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan oleh Presiden dalam “hal ikhwal kepentingan yang memaksa” yang harus segera diatasi. Karena pada saat itu Presiden tidak dapat mengaturnya dengan Undang-Undang, yang untuk membentuknya memerlukan waktu yang relatif lebih lama dan melalui prosedur yang macam-macam.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Jimly, *Perihal Undang-Undang* ....., hlm. 56.

<sup>35</sup> Maria Farida Indrati, S. *Ilmu Perundang-Undangan*, (Sleman: Kanisius, 2007), hlm.

Terdapat 2 (dua) tipe Perppu dalam pembuatannya. *Pertama*, perppu ini dimaksudkan untuk diberlakukan secara permanen dan dapat dijadikan undang-undang pada pembahasan tahun berikutnya ke DPR. Perppu ini pada umumnya berisi kebijakan-kebijakan penting yang sesegera mungkin dapat dituangkan dalam bentuk UU. Namun karena keadaan yang memang darurat dan memaksa, sehingga untuk mengajukan, dilakukan pembahasan dan persetujuan dari DPR tidak cukup waktu. Akan tetapi demi menyelesaikan yang terjadi, perlu adanya peraturan yang dibuat sesegera mungkin. *Kedua*, Perppu yang dibuat hanya untuk menyelesaikan problem yang sedang terjadi (tidak permanen). Artinya memang Perppu tersebut dibuat demi menunjang penyelesaian permasalahan pada waktu tertentu itu saja. Kedua tipe tersebut tetap dengan mengingat dan memperhatikan masalah-masalah yang bisa dianggap sebagai keadaan bahaya/darurat, untuk dapat dipulihkan dalam keadaan normal kembali.<sup>36</sup>

Seperti yang telah diterangkan di atas, bahwa Perppu No. 23 Tahun 1959 sampai saat ini masih berlaku. Terbukti dengan masih dipergunakannya Perppu tersebut untuk mengatasi beberapa keadaan-keadaan darurat di Indonesia. Pengaturan tentang Keadaan Bahaya mulanya merupakan produk hukum berupa Undang-Undang yang dibuat dan mengacu pada hukum tertinggi yang berlaku yaitu UUDS 1950. Kemudian, seiring dengan diberlakukannya kembali UUD 1945, dikarenakan tidak adanya Peraturan perundangan tentang keadaan bahaya yang dapat difungsikan, maka Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif membuat Perppu tersebut untuk menetralkan keadaan.

Pada dasarnya Perppu sederajat atau memiliki kekuatan yang sama dengan undang-undang, maka DPR harus secara aktif mengawasi baik penetapan maupun pelaksanaan Perpu itu di lapangan

---

<sup>36</sup> Jimly, *Perihal Undang-Undang* ....., hlm. 59.

jangan sampai bersifat eksekutif dan bertentangan dengan tujuan awal yang melatarbelakanginya. Dengan demikian, Perpu itu harus dijadikan sebagai objek pengawasan yang sangat ketat oleh DPR sesuai dengan tugasnya di bidang pengawasan. Dapat pula dipersoalkan, apakah selama berada dalam pengawasan DPR-RI, Perppu itu tidak dapat dinilai atau diuji oleh lembaga peradilan, yang dalam hal ini Mahkamah Konstitusi. Secara sepintas lalu, memang dapat dikatakan bahwa selama produk hukum tersebut masih berbentuk Perpu, belum menjadi undang-undang, maka meskipun kedudukannya sederajat dengan undang-undang, upaya kontrol hukum (*norm control*) terhadap Perppu itu masih merupakan urusan DPR, belum menjadi urusan Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi kelak, apabila DPR telah menyatakan persetujuannya dan kemudian Perppu itu berubah status menjadi undang-undang, barulah undang-undang eks Perppu itu dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>37</sup>

Perbedaan antara Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) adalah bahwa, Undang-Undang itu dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan Presiden dan dalam keadaan pemerintahan yang normal, sedangkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) dibentuk oleh Presiden sendiri tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam keadaan pemerintahan tidak normal (dalam kegentingan yang memaksa).<sup>38</sup>

Materi Perppu itu seharusnya dituangkan dalam bentuk undang-undang, maka masa berlakunya Perppu itu dibatasi hanya untuk sementara. Menurut ketentuan Pasal 22 ayat (2) dan (3) UUD 1945, "Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut". "Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut".

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm. 59.

<sup>38</sup> Maria, *Ilmu Perundang.....*, hlm. 193.

Karena itu, masa berlakunya Perppu itu paling lama 1 tahun. Jika dalam waktu 1 tahun masa persidangan DPR, Perppu itu tidak mendapat persetujuan sebagaimana mestinya, berarti Perppu itu harus dicabut. Mengenai jangka waktu berlakunya "*emergency legislation*" ini, di berbagai negara diatur secara berbeda-beda satu sama lain. Menurut Konstitusi India, ketentuan mengenai "*emergency legislation*" ini hanya berlaku selama tiga bulan dan setelahnya harus sudah mendapat persetujuan parlemen. Jika tidak disetujui, produk hukum Perppu atau undang-undang darurat itu tidak dapat mengikat untuk umum.<sup>39</sup>

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu jangka waktunya terbatas (sementara), sebab secepat mungkin harus dimintakan persetujuan pada Dewan Perwakilan Rakyat, yaitu pada persidangan berikutnya. Apabila Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat maka akan dijadikan Undang-Undang, sedangkan kalau tidak disetujui maka akan dicabut, oleh karena itu hierarkhinya adalah setingkat/sama dengan Undang-Undang, sehingga fungsi maupun materi muatan dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah sama dengan fungsi maupun materi muatan dari Undang Undang.<sup>40</sup>

#### b. Dasar Hukum PERPPU

Dasar hukum pembuatan Perppu adalah Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Dalam hal ihwal kepentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Sesuai dengan Undang-undang yang berlaku tentang Peraturan Perundangan yaitu Undang-Undang No. 12 Tahun 2011. Pada hierarki peraturan perundang-undangan, Perppu berada setingkat dengan undang-undang sebagaimana pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 “Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-

---

<sup>39</sup> Jimly, *Perihal Undang-Undang* ....., hlm, hlm. 60.

<sup>40</sup> Maria, *Ilmu Perundang*....., hlm. 192.



Undang-Undang..... huruf c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”.<sup>41</sup> Dikarenakan kesamaanya dengan Undang-Undang, maka menurut ketentuan pasal 12-nya “Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi Undang-Undang”.

c. Ketentuan Penyusunan PERPPU

1) UUD 1945 Pasca Kemerdekaan

Pada awal kemerdekaan Indonesia, belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur secara khusus tata cara penyusunan peraturan perundangan-undangan. Satu-satunya ketentuan tentang pembuatan Perppu yaitu terdapat pada Undang-Undang Dasar 1945 naskah asli pada pasal 22 ayat (1), “dalam hal ihwal kepentingan memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang”.<sup>42</sup> Jadi peraturan tersebut disusun dan diterbitkan oleh Presiden sebagai lembaga eksekutif dalam rangka mengatasi permasalahan yang sedang terjadi.

Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 naskah asli menerangkan “Peraturan Pemerintah ini harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut”<sup>43</sup>. Kemudian ayat (3)-nya, “jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut”.<sup>44</sup> Maka, memang Perpu yang dibuat oleh Presiden dapat langsung dilaksanakan. Namun, harus segera disampaikan kepada DPR untuk dilakukan pembahasan paling lambat sidang berikutnya. Jika dalam pembahasan di legislatif tidak mendapat persetujuan, maka secara otomatis Perppu tersebut harus dicabut atau tidak dapat diberlakukan kembali.

---

<sup>41</sup> Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 pasal 7 ayat (1)

<sup>42</sup> (Naskah asli) Undang-Undang Dasar 1945 pasal 22 ayat (1)

<sup>43</sup> (Naskah asli) Undang-Undang Dasar 1945 pasal 22 ayat (2)

<sup>44</sup> (Naskah asli) Undang-Undang Dasar 1945 pasal 22 ayat (3)

Pasal ini mengenai *noodverordeningsrecht* Presiden. Atorn sebagai ini memang perlu diadakan agar supaya keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan yang genting, yang memaksa pemerintah untuk bertindak lekas dan tepat. Meskipun demikian, pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>45</sup>

Hingga masa akhir berlakunya UUD 1945 naskah asli, belum ada undang-undang atau peraturan lainnya yang mengatur lebih rinci penyusunan dan sistematika Peraturan Perundang-Undangan. Sampai akhirnya pada tahun 1949 konstitusi di Indonesia berubah menjadi UUD RIS 1949.

## 2) UUD RIS

Konstitusi RIS (Republik Indonesia Serikat) yang diberlakukan bersamaan dengan pembubaran kesatuan Republik Indonesia tanggal 27 Desember 1949 itu menga- nut bentuk Republik Federasi. Sistem pemerintahannya parlementer disertai kebijaksanaan, bahwa parlemennya tidak dapat menjatuhkan keseim pemerintah seperti yang tertuang dalam ketentuan Pasal 122 Konstitusi RIS.<sup>46</sup>

Pemegang kedaulatan di dalam RIS adalah pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat Pasal 1 ayat (2), yang sekaligus merupakan badan pembentuk undang-undang khusus, yákní, mengenai satu, beberapa, atau semua daerah bagian atau bagiannya, atau yang khusus mengenai hubungan antara RIS dan daerah-daerah yang tersebut pada Pasal 2 (Pasal 127a).“ Sedangkan undang-undang biasa cukup dibuat oleh pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat. Yang dimaksud pemerintah adalah

---

<sup>45</sup> Penjelasan tentang Undang-Undang Dsar Negara Indonesia , (Naskah asli) Undang-Undang Dasar 1945

<sup>46</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2009), hlm. 45-46.

presiden dengan seorang atau beberapa atau para menteri, yakni menurut tanggung jawab khusus atau tanggung jawab umum mereka Pasal 68 ayat (2). Dari sudut konstitusi dapat dikualifikasikan bahwa konfigurasi yang dianut pada zaman RIS adalah demokratis. Bahkan dengan penganutan secara resmi terhadap sistem parlementer, maka pikiran-pikiran pluralistik seperti yang melatarbelakangi lahirnya Maklumat Nomor X Tahun 1945 mendapatkan tempat secara kokoh dalam konstitusi.<sup>47</sup>

Ketentuan kewenangan Presiden dalam membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang diterangkan pada pasal 139 UUD RIS, ayat (1) “Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung-djawab sendiri menetapkan undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal penjelenggaraan-pemerintahan federal jang karena keadaan-keadaan jang mendesak perlu diatur dengan segera”<sup>48</sup>. Ayat (2)-nya, “Undang-undang darurat mempunyai kekuasaan dan kuasa undang-undang federal, ketentuan ini tidak mengurangi jang ditetapkan dalam pasal jang berikut”. Kedua pasal ini menurut penulis memiliki prinsip dan makna yang sama sebagaimana pembentukan Perpu pada UUD 1945 naskah asli.

Berkaitan dengan persetujuan atau penolakan oleh DPR, ketentuan pada UUD RIS ini memiliki perbedaan dengan konstitusi sebelumnya. Sebagaimana termuat dalam UUD RIS Pasal 140 sebagai berikut:

- (1) Peraturan-peraturan jang termaktub dalam undang-undang darurat, segera sesudah ditetapkan, disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat jang merundingkan peraturan itu menurut jang ditentukan tentang merundingkan usul undang-undang Pemerintah.
- (2) Djika suatu peraturan jang dimaksud dalam ayat jang lalu, waktu dirundingkan sesuai dengan ketentuan2

---

<sup>47</sup> Ibid., hlm. 46.

<sup>48</sup> Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat pasal 139 ayat (1)

- bagian ini, ditolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka peraturan itu tidak berlaku lagi karena hukum.
- (3) Djika undang-undang darurat jang menurut ajat jang lalu tidak berlaku lagi, tidak mengatur segala akibat jang timbul dari peraturannya—baik jang dapat dibetulkan maupun jang tidak— maka undang-undang federal mengadakan tindakan2 jang perlu tentang itu.
  - (4) Djika peraturan jang termaktub dalam undang-undang darurat itu diubah dan ditetapkan sebagai undang-undang federal, maka akibat2 perubahannya diatur pula sesuai dengan jang ditetapkan dalam ajat jang lalu.<sup>49</sup>

Perbedaanya terletak pada ayat (1)-nya. Jika pada pasal 22 UUD 1945 Perpu disampaikan kepada DPR paling lambat pada sidang berikut, yang membhasan tentang pertauran perundang-undangan. Pada pasal 140 ayat (1) UUD RIS ini, Presiden setelah menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang segera disampaikan kepada DPR sebagai usul Undang-Undang dari Pemerintah. Maka pada prinsipnya Perpu yang disampaikan kepada DPR tersebut menjadi RUU yang selanjutnya dapat ditolak atau disetujui menjadi Undang-Undang.

Pada 02 Februari 1950 ditetapkan Undang-undang No. 1 Tahun 1950 tentang Peraturan-Peraturan Pemerintah Pusat. Menjadi tonggak awal munculnya tata cara pembuatan peraturan perundang-undangan beserta hierarkinya secara lebih rinci. Sehingga pada masa akhir tersebut juga ikut diterangkan penyusunan Perppu sebagai salah satu dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Perpu merupakan peraturan pusat tertinggi sederajat dengan undangan-undang, sebagaimana pasal 1 huruf a UU No. 1 Tahun 1950.

Sebagaimana yang telah diterangkan pada ketentuan konstitusi pasal 22 ayat (1), maka Perpu yang dibuat Presiden dapat segera dilaksanakan karena pertimbangan hal ihwal kepentingan

---

<sup>49</sup> Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat pasal 140

yang memaksa. Di dalam UU No. 1 tahun 1950 pasal 8 ayat (1) dijelaskan terkait tata cara penyampaian Perppu kepada DPR sebagai berikut, “Untuk mendapat persetujuan atas suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Presiden menjampaiakan Peraturan itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat dengan surat pengantar yang berbunyi sebagai berikut:.....”<sup>50</sup>.

Berkaitan dengan persetujuan atau tidak dapat menyetujui DPR tentang penyampaian Perpu dari Presiden. Diterangkan dalam UU No. 1 tahun 1950 pasal (8) ayat 2, “djikalau Dewan Perwakilan Rakyat memutuskan menyetujui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu, maka keputusan ini disampaikan kepada Presiden, disertai surat pengantar yang bunjinja sebagai berikut:.....”<sup>51</sup>, ayat (3)-nya “djikalau Dewan Perwakilan Rakyat memutuskan tidak menyetujui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu, maka keputusan ini disampaikan kepada Presiden, disertai surat pengantar yang bunjinja sebagai berikut:.....”<sup>52</sup>. ayat (4)-nya “ “djikalau Dewan Perwakilan Rakyat memutuskan menyetujui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu dengan perubahan, maka keputusan ini disampaikan kepada Presiden, disertai surat pengantar yang bunjinja sebagai berikut:.....”<sup>53</sup>.

Pasal 8 UU No. 1 tahun 1950 disertai dengan draft laporan sebagai legalitas dari masing-masing lembaga terkait dengan Perpu dalam menjalankan amanah undang-undang. Kemudian, setelah Presiden menerima draf dari DPR mengenai persetujuan atau tidak dapat menyetujui atau menyetujui dengan perubahan. Maka mekanisme yang harus dilakukan Presiden juga telah dituangkan

---

<sup>50</sup> Undang-Undang No. 1 Tahun 1950 pasal 8 ayat (1)

<sup>51</sup> Undang-Undang No. 1 Tahun 1950 pasal 8 ayat (2)

<sup>52</sup> Undang-Undang No. 1 Tahun 1950 pasal 8 ayat (3)

<sup>53</sup> Undang-Undang No. 1 Tahun 1950 pasal 8 ayat (4)

pada ayat (5), “Persetudjuan Dewan Perwakilan Rakjat terhadap suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diumumkan oleh Menteri Kehakiman dalam Berita Negara atas Perintah Presiden”<sup>54</sup>, ayat 6-nya “segera setelah menerima putusan Dewan Perwakilan Rakjat jang dimaksudkan dalam ajat 3 atau ajat 4, Presiden memadjukan rantjangan Undang-Undang untuk mentjabut atau merobah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang jang bersangkutan”<sup>55</sup>. Menindak lanjuti Persetujuan DPR atas Perpu, maka Presiden melalui Menteri Kehakiman dalam Berita Negara mengundang Perpu tersebut, sesuai dengan pasal 11 ayat (2) “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diundangan dengan pormulir sebagai berikut.....”<sup>56</sup>. dalam pasal ini dituangkan pula pormulir yang dimaksud sebagai legalitas pengundangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Penting untuk menerangkan terlebih dahulu pola pemerintahan pada masa diberlakukannya UUD RIS. Karena masa pemberlakuan norma dasar tersebut pada akhirnya berakhir karena negara serikat dirasa kurang cocok dengan Indonesia. Maka, selanjutnya sebagai masa transisi sebelum diberlakukannya kembali UUD 1945. Terlebih dahulu Indonesia menerapkan UUDS 1950, sebagai upaya menyusun strategi untuk mengembalikan Indonesia menjadi lebih baik lagi.

Bentuk negara Serikat ternyata tidak berumur panjang karena bentuk tersebut tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat Indonesia. Satu per satu negara-negara bagian yang bernaung di bawah RIS menggabungkan diri dengan Republik Indonesia (di Yogyakarta) yang sebenarnya merupakan satu negara bagian juga. Desakan-

---

<sup>54</sup> Undang-Undang No. 1 Tahun 1950 pasal 8 ayat (5)

<sup>55</sup> Undang-Undang No. 1 Tahun 1950 pasal 8 ayat (6)

<sup>56</sup> Undang-Undang No. 1 Tahun 1950 pasal 11 ayat (2)

desakan rakyat untuk melakukan Integrasi dengan negara RI semakin meningkat semakin berkurangnya negara-negara bagian. Sehingga pada bulan Mei 1950 jumlah negara bagian tinggal tiga; yaitu Negara Republik Indonesia (di Yogyakarta), Negara Indonesia Timur, dan Negara Sumatera Timur. "Rakyat menganggap revolusi Indonesia belum sempurna sebelum terbentuk negara kesatuan sesuai UUD 1945.

*“Konstituante (sidang pembuat Undang-Undang Dasar) bersama-sama pemerintah menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-Undang Dasar ini”<sup>57</sup>*

### 3) UUDS 1950

Dilihat dari sudut bentuk, UUDS 1950 merupakan bagian dari Ju Federal No. 7 Tahun 1950, sebab pemberlakuannya ditetapkan dalam UU tersebut. Bahkan naskah autentiknya merupakan bagian dari Pasal 1,1 karena itu, UU No. 7 Tahun 1950, hanya bertugas memberlakukan UUDS 1950, sehingga dengan sendirinya setelah UUDS itu berlaku, maka tu UU No. 7 Tahun 1950 menjadi selesai. Penganutan sistem parlementer tercantum dalam beberapa pasal UUDS 1950 dengan sistematika yang lebih sempurna<sup>58</sup>. Pasal 83 ayat (1) menentukan bahwa presiden dan wakil presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat diganggu gugat. Sedangkan ayat 2 menentukan, bahwa yang harus bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah ialah menteri-menteri, baik itu secara bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri. Selanjutnya ada juga ketentuan imbalan atas sistem pertanggungjawaban menteri tersebut, yakni hak presiden untuk membubarkan DPR apabila pemerintah berpendapat bahwa DPR tidak lagi representatif. Akan

---

<sup>57</sup> Mahfud, *Politik Hukum*....., hlm. 48-49.

<sup>58</sup> Juniarto, *Sejarah Ketata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1990), hlm. 75.

tetapi, keputusan pembubaran itu harus disertai perintah diselenggarakannya pemilihan DPR baru dalam waktu 30 hari (Pasal 84). Pemegang kekuasaan legislatif menurut Pasal 89 UUDS adalah pemerintah bersama DPR yang ternyata menurut Pasal 1 ayat (2), kedua lembaga ini merupakan pemegang (tugas melakukan) kedaulatan rakyat. Karena kedudukan tersebut maka produk undang-undang menurut Pasal 95 ayat (2) tidak dapat diganggu gugat.

Ketentuan wewenang dibuatnya Perppu oleh Presiden berdasarkan payung hukum yaitu Pasal 96 dan Pasal 97 Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Secara berturut-turut pasal 96 ayat (1) UUDS menerangkan, “pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintah yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera”<sup>59</sup>. Ayat (2)-nya menerangkan, “undang-undang darurat mempunyai kekuasaan dan derajat undang-undang; ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam pasal yang berikut”<sup>60</sup>.

Perlu dijelaskan terlebih dahulu, keadaan darurat sebagaimana telah dijelaskan pada pengertian Perppu di atas disama artikan dengan keadaan bahaya. Keadaan bahaya yang dimaksud adalah keadaan yang bersifat genting dan memaksa. Sehingga pada dasarnya ketentuan pada pasal 96 tersebut dengan dengan yang dijelaskan pada pasal 22 UUD 1945 naskah asli.

Berkaitan dengan ketentuan Presiden dalam membuat undang-undang darurat, setelah ditetapkan maka harus disampaikan kepada DPR selaku pemegang wewenang legislasi. Sebagaimana pasal 97 ayat (1) UUDS 1950, “peraturan-peraturan yang termaktub dalam undang-undang darurat, sesudah ditetapkan, disampaikan

---

<sup>59</sup> Undang-Undang Dasar Sementara 1950 pasal 96 ayat (1)

<sup>60</sup> Undang-Undang Dasar Sementara 1950 pasal 96 ayat (2)



kepada Dewan Perwakilan Rakyat selambat-lambatnya pada sidang yang berikut yang merundingkan peraturan ini menurut yang ditentukan tentang merundingkan usul undang-undang Pemerintah”<sup>61</sup>. Dalam artian, ketentuannya sama dengan pengusulan undang-undang oleh Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Setelah menerima Perppu yang disampiakan oleh Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat berhak menerima dan menolak undang-undang darurat tersebut dalam sidangnya. Sebagaimana dituangkan pada UUDS 1950 pasal 97 ayat (2), ”jika peraturan yang dimaksud dalam ayat yang lalu, waktu dirundingkan sesuai dengan ketentuan-ketentuan bagian ini, ditolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka peraturan itu tidak berlaku lagi karena hukum”, ayat (3)-nya menerangkan status undang-undang darurat setelah tidak mendapat persetujuan dari DPR, berbunyi “jika undang-undang darurat yang menurut ayat yang lalu tidak berlaku lagi, tidak mengatur segala akibat yang timbul dari peraturan baik yang dapat dipulihkan maupun yang tidak maka undang-undang mengadakan tindakan-tindakan yang perlu tentang itu”<sup>62</sup>.

Pasal 97 ayat (3) berbunyi, “jika peraturan yang termaktub dalam undang-undang darurat itu diubah dan ditetapkan sebagai undang-undang, maka akibat-akibat perubahannya duatur pula sesuai dengan yang ditetapkan dalam ayat yang lalu”<sup>63</sup>. Pada ayat sebelumnya diterangkan bahwa DPR berhak untuk menolak, sehingga pada prinsipnya DPR juga berhak untuk menerima Perppu tersebut sebagaimana usulan undang-undang baru. Maka, DPR akan melakukan serangkaian proses sebagaimana usulan undang-undang oleh Presiden sesuai dengan ketentuan yang diatur pada Pasal 90, 91, 92, 93 dan 94 UUDS 1950.

---

<sup>61</sup> Undang-Undang Dasar Sementara 1950 pasal 97 ayat (1)

<sup>62</sup> Undang-Undang Dasar Sementara 1950 pasal 96 ayat (3)

<sup>63</sup> Undang-Undang Dasar Sementara 1950 pasal 97 ayat (3)

Selama masa pemberlakuan UUDS 1950 belum ada ketentuan baru terkait penyusunan Peraturan Perundang-Undangan. Sehingga dalam penyusunan Perppu, masih merujuk pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan-Peraturan Pemerintah Pusat yang telah berlaku pada konstitusi sebelumnya.

Secara lebih ringkas, UUDS 1950 memang difungsikan sebagai konstitusi sementara. Peraturan yang dibuat dengan landasan yuridis berdasar pada UUDS tidak semua dapat dilanjutkan setelah pemberlakuan kembali UUD 1945. Karena sejatinya memang memiliki perbedaan yang drastis antara UUDS 1950 dengan UUD 1945, baik dalam sistem pengaturan peraturan perundang-undangan, sistem pemerintah, sistem demokrasi dan menghilangkan sifat kesementaraan konstitusi, legislatif dan lembaga-lembaga lain yang berlaku sebelumnya. Seperti yang sudah penulis paparkan dalam latar belakang masalah.

UUDS 1950 adalah konstitusi yang bersifat sementara dan dengan kesementaraan tersebut, maka tindakan-tindakan yang dibuat presiden dalam melakukan tanggungjawabnya maka hanyalah demi kelancaran pada masa tersebut. Lebih spesifik pada pembuatan PERPPU yang disebut dalam pasal UUD 1950 sebagai kewenangan Presiden dalam keadaan darurat untuk membuat suatu peraturan yang setara dengan Undang-undang. Pada ketentuan pasal 96 juga menyatakan bahwa kewenangan Presiden untuk segera menetapkan peraturan dalam keadaan yang mendesak atau tergesa-gesanya. Dengan kata lain, fungsi peraturan tersebut untuk hanya mengatasi permasalahan yang sedang darurat terjadi.

Pada pasal 24 UUDS 1950 yang menyatakan bahwa Presiden dapat membubarkan DPR. Menjadikan seolah presiden secara struktur Negara berada di atas DPR. Padahal pada masa pemberlakuan konstitusi tersebut, Indonesia menganut Parlementer dan tetap memposisikan DPR sebagai fungsi legislative yang juga

telah diamanatkan oleh konstitusi. Ketentuan pada pasal 24 tersebut akan dapat menimbulkan kebijakannya terkesan bersifat subjektif sebagai seorang kepala Negara. Struktur DPR yang seolah dibawah presiden menjadikan fungsi dari DPR sedikit dilemahkan. Terbukti dari PERPPU tentang Keadaan Bahaya yang dikaji oleh penulis tidak melalui diajukan dan dilakukan pembahasan di parlemen. Padahal peraturan sebelumnya yaitu PERPPU Nomor 74 Tahun 1957 berjalan dan difungsikan tanpa diajukan ke DPR. Kemudian hingga dicabutnya PERPPU tersebut dan digantikan dengan PERPPU Nomor 23 Tahun 1950, peraturan baru tersebutpun juga belum sampai kepada legislatif untuk dapat diundangan.

#### 4) Kembalinya UUD 1945 (5 Juli 1959)

Tindakan yang dilakukan oleh Soekarno, atas nama upaya menyelamatkan Indonesia dari bahaya kehancuran, adalah dengan mengeluarkan Dekrit pada 5 Juli 1959. Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 memuat tiga diktum, yaitu *pertama*, pembubaran konstituante; *kedua*, penetapan berlakunya kembali UUD 1945 dan tidak berlakunya lagi UUDS 1950; *ketiga*, (janji/rencana) pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dan Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS).

Diktum kedua pada Dekrit Presiden 5 Juli 1959 tersebut menandai kembainya konstitusi Indonesia pada UUD 1945. Sehingga segala ketentuannya juga merujuk kembali pada konstitusi tersebut. Termasuk ketentuan kewenangan Presiden dan penyusunan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan yang telah penulis paparkan di atas.<sup>64</sup> Adapun perundang-undang yang lebih khusus mengatur berkaitan dengan penyusunan Perpu sama dengan ketentuan yang masih berlaku yaitu UU No. 1 Tahun 1950. Selama kurang lebih 7 (tujuh) tahun berlakunya

---

<sup>64</sup> Mahfud, *Politik Hukum*....., hlm. 134.

kembali UUD 1945. Pada tahun 1966 terbit TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dpr-Gr Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Diterangkan di dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 BAB II Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia Menurut Undang Undang Dasar 1945, huruf B ayat 3 b Undang-Undang. Dijelaskan bahwa:

“Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan-peraturan sebagai pengganti Undang-undang.

- (1) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- (2) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan Pemerintah itu harus dicabut.”<sup>65</sup>

Ketentuan tersebut kurang lebih sama dengan yang diatur dalam ketentuan UU No. 1 Tahun 1950.

##### 5) UUD 1945 Hasil Amandemen

Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia saat ini adalah Undang-Undang Dasar 1945 hasil dari empat kali amandemen. Sejak diberlakukannya kembali UUD 1945 pada 1959 belum pernah terjadi amandemen pada dasar hukum utama pembuatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yaitu pada pasal 22. Sehingga sampai saat ini, pasal tersebut menjadi dasar hukum Presiden dalam menyusun, membuat dan menetapkan Perpu jika terdapat hal ihwal kepentingan yang memaksa untuk dibuat.

Pada masa berlakunya UUD 1945 hasil amandemen ini, yang berkembang adalah peraturan yang mengatur Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. Peraturan tersebut menerangkan lebih rinci bagaimana mekanisme peraturan dibuat. Peraturan tersebut yaitu

---

<sup>65</sup> TAP MPRS No. XX/MPRS/1966

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Ketentuan mengenai penyusunan Perpu dapat dengan jelas diterangkan pada undang-undang tersebut.

Di dalam UU No. 10 tahun 2004 diterangkan tahapan awal dibuatnya persiapan pembentukan Perpu sebagai berikut: .

Pasal 24

“Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan peraturan pemerintah pengganti undang undang, rancangan peraturan pemerintah, dan rancangan peraturan presiden diatur dengan Peraturan Presiden”<sup>66</sup>;

Pasal 25

- (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat 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) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang tersebut tidak berlaku.
- (4) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, maka Presiden mengajukan rancangan undang undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang undang tersebut yang dapat mengatur pula segala akibat dari penolakan tersebut.<sup>67</sup>

Tidak jauh berbeda dengan ketentuan peraturan pendahulunya dalam rangka proses penyusunan Perpu yang kemudian diajukan kepada DPR untuk dapat disahkan menjadi undang-undang. Perpu dilaksanakan sebatas tahun pelaksanaan tersebut, jika DPR menolak usulan Perpu tersebut menjadi Undang-undang, maka Perpu tersebut dianggap tidak berlaku.

---

<sup>66</sup> Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 pasal 24

<sup>67</sup> Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 pasal 25

Pada pasal 36 UU No. 10 Tahun 2004 menerangkan tahapan pembahasan Perpu, sebagai berikut:

- (1) Pembahasan rancangan undang undang tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang undang menjadi undang undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan rancangan undang undang.
- (2) Dewan Perwakilan Rakyat hanya menerima atau menolak Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang.
- (3) Dalam hal rancangan undang undang mengenai penetapan peraturan pemerintah pengganti undang undang menjadi undang undang ditolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang tersebut dinyatakan tidak berlaku.
- (4) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang ditolak Dewan Perwakilan Rakyat maka Presiden mengajukan rancangan undang undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang undang tersebut yang dapat mengatur pula segala akibat dari penolakan tersebut.<sup>68</sup>

Pasal ini menentukan pula bahwa pembahasan rancangan undang-undang tentang perpu menjadi undang-undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan rancangan undang-undang. Dewan Perwakilan Rakyat hanya menerima atau menolak Perpu. Dalam hal rancangan undang-undang mengenai penetapan Perpu menjadi undang-undang ditolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka perpu tersebut dinyatakan tidak berlaku. Dalam hal perpu itu ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang pencabutan perpu itu yang dapat mengatur pula akibat dari penolakan perpu tersebut.

Pada ketentuan pembuatan Perpu, mulai dari UUD 1945 naskah asli sampai dengan perjalanan pergatian konstitusi di Inonesia, telah sepakat bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dibuat oleh Presiden dan hanya dapat dibuat dikarenakan hal ikhwal kepentingan yang memaksa sesuai dengan

---

<sup>68</sup> Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 pasal 36.

pasal 22 UUD 1945. Kemudian, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menitik beratkan pengaturan pada pengajuannya kepada DPR dalam persidangan.

Ketentuan Perpu yang harus segera diajukan kepada DPR dalam persidangan, telah diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 52, sebagai berikut:

- (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).<sup>69</sup>

Bunyi pasal tersebut pada prinsipnya sama dengan yang terkandung dalam pasal 36 UU No. 10 Tahun 2004. Justru, dijelaskan secara lebih rinci mekanisme penyusunannya. Beberapa lebih dijelaskan secara mendetail mengenai ruang dan waktu pencabutan Perpu yaitu melalui sidang Paripurna. Kemudian DPR juga dapat membuat rancangan undang-undang untuk mengatasi akibat hukum yang muncul dari penolakan tersebut, yang sebelumnya hanya Presiden-lah yang berhak menyusun.

## 2. Fiqih Siyasah

### a. Pengertian Fiqih Siyasah

Pada dasarnya Fiqih Siyasah adalah pengurusan kemaslahatan umat manusia sesuai dengan syara. Berdasarkan pembahasan ayat 58 dan 59 surat an-Nisa, Ibn Taymiyah mengisyaratkan unsur-unsur yang terlibat dalam proses siyasah yaitu “ulama menyatakan, bahwa ayat pertama (an-Nisa: 58) berkaitan dengan pemegang kekuasaan, yang

---

<sup>69</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 pasal 52.



berkewajiban menyampaikan amanat kepada yang berhak dan menghukumi dengan cara yang adil; sedangkan ayat yang kedua (an-Nisa: 59) berhubungan dengan rakyat, baik militer maupun non militer”.

Ibn ‘Abid al-Diin, sebagaimana dikutip Ahmad Fathi Bahantsi, memberi batasan: “Siyasah adalah kemaslahatan untuk manusia dengan menunjukkannya kepada jalan yang menyelamatkan, baik di dunia maupun di akhirat. Siyasah berasal daripada Nabi, baik secara khusus maupun secara umum, baik secara lahir maupun secara batin. Segi lahir siyasah berasal dari para pemegang kekuasaan (para Sulthan dan Araja) bukan dari ulama; sedangkan secara batin siyasah berasal dari ulama pewaris Nabi bukan dari pemegang kekuasaan”.

Aspek fiqh dari siyasah syar’iyyah tampak pada batasan yang diajukan oleh Abd Wahab al-Khalaf: “siyasah syar’iyyah ialah pengurusan hal-hal yang bersifat umum bagi Islam dengan cara yang menjamin perwujudan kemaslahatan dan penolakan kemudharatan dengan tidak melampaui batas-batas syariah dan pokok-pokok syariah yang kulliy, meskipun tidak sesuai dengan pendapat ulama-ilama mujtahid.<sup>70</sup>

Istilah fiqh siyasah terdiri atas dua kata, yakni fiqh dan siyasah. Kata fiqh berarti tahu, paham, dan mengerti. Fiqh adalah istilah yang dipakai dalam konsep hukum Islam. Secara etimologis, fiqh adalah keterangan tentang pengertian atau pemahaman yang mendalam terhadap maksud-maksud perkataan atau perbuatan. Dengan kata lain, istilah fiqh siyasah menurut bahasa adalah pengertian atau pemahaman, dan pengertian terhadap perkataan dan perbuatan manusia.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari’ah*, (Jakarta: Kencana, 2003), hlm. 27-28.

<sup>71</sup> Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2012), hlm. 13.

Siyasah adalah ilmu tentang pemerintah, bertujuan mengendalikan tugas dalam negeri dan luar negeri, yaitu politik dalam negeri dan politik luar negeri, serta kemasyrakatan, yakni mengatur kehidupan umum atas dasar keadilan dan istiqomah. Abdul Wahhab Khallaf mendefinisikannya sebagai undang-undang yang diletakkan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan. Adapun Ibnu Qoyyim yang dikutip dari Ibn ‘Aqil menyatakan, “Siyasah adalah perbuatan yang membawa manusia dekat pada kemaslahtan dan terhindar dari kerusakan walaupun Rasul tidak menetapkannya dan Allah tidak mewahyukannya.”<sup>72</sup>

Menurut Suyuthi Pulungan, siyasah adalah pengurusan kepentingan-kepentingan (*mashalih*) umat manusia sesuai dengan istilah ushul fiqh adalah *al-masalahah* yang sama dengan kata *al-manfa’ah* sebagai bentuk tunggal dari kata *al-mashalih*. Menurut Rachmat Syafe’i “semua yang mengandung manfaat dikategorikan sebagai dari kemaslahatan, baik manfaat menurut asalnya maupun melalui suatu proses, seperti menghasilkan kenikmatan, keuntungan dan faedah, atau mencegah segala bentuk kemudharatan”.<sup>73</sup>

Secara singkat, fiqh siyasah adalah segala perbuatan yang dilakukan oleh penguasa berkaitan dengan pengurusan kemaslahatan rakyatnya dengan berdasar pada batas-batas dan pokok-pokok syariah yang *kulliy*. Jadi fiqh siyasah juga adapat diartikan sebagai kebijakan dari penguasa untuk melindungi rakyatnya atau mengusahakan keselamatan, kebijakan tersebut dibuat dengan tidak melanggar ketentuan-ketentuan syariah atau ketentuan hukum yang berlaku.

Dari pengertian-pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa siyasah mengandung beberapa pengertian yaitu:

- 1) Pengaturan kehidupan bermasyarakat;
- 2) Pengendalian hidup bernegara;

---

<sup>72</sup> A. Syaebany, *Pengantar Ilmu Politik Islam*, (Bandung: Pustaka Setia, 2008), hlm. 5.

<sup>73</sup> Sayuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, (Bandung: Pustaka Setia, 1999), hlm. 23.

- 3) Penciptaan kemaslahatan hidup manusia dalam kehidupan bernegara;
- 4) Perumusan perundang-undangan yang bertujuan untuk mengendalikan kehidupan warga negara;
- 5) Pengaturan hubungan antar negara;
- 6) Startegi pencapaian kemaslahatan dalam bernegara.<sup>74</sup>

*Siyasah dusturiyah* merupakan bagian *fiqh siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam bagian ini dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan *syura* yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut.<sup>75</sup> Peraturan perundang-undangan dibuat dengan tujuan untuk mewujudkan kemaslahatan hidup manusia dalam suatu kelompok masyarakat di suatu Negara.

Permasalahan di dalam *fiqh siyasah dusturiyah* adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, di dalam *fiqh siyasah dusturiyah* biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.<sup>76</sup>

Abul A'la al-Maududi mendefenisikan *dustur* dengan: “*Suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu negara*”.<sup>77</sup> Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa kata-kata *dustur* sama dengan *constitution* dalam

---

<sup>74</sup> Jubair, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam*....., hlm. 19.

<sup>75</sup> Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), hlm. 177.

<sup>76</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Kencana, 2003), hlm. 47

<sup>77</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat*....., hlm. 52

bahasa Inggris, atau Undang-Undang Dasar dalam bahasa Indonesia, kata-kata “dasar” dalam bahasa Indonesia tersebut tidaklah mustahil berasal dari kata *dustur* tersebut di atas.

Hal yang amat penting dalam kaitannya dengan siyasah dusturiyah adalah pembuatan undang-undang dan lahirkan kebijakan penguasa yang berisi berbagai aturan untuk kehidupan masyarakat dalam negara. Masyarakat sebagai objek sekaligus subjek pelaksanaan kehidupan bernegara dan pemerintahan. Kehidupan politik diartikan sebagai strategi yang dilakukan guna mempersamakan persepsi masyarakat tentang perlunya pembentukan undang-undang dan pengangkatan atau pemilihan pemimpin negara. Nilai-nilai yang diusung berakar dari cita-cita suatu negara dalam menegakkan demokratisasi politik<sup>78</sup>

Bila dipahami penggunaan istilah *fiqh dusturi*, untuk nama satu ilmu yang membahas masalah-masalah pemerintahan dalam arti luas, karena di dalam *dustur* itulah tercantum sekumpulan prinsip-prinsip pengaturan kekuasaan di dalam pemerintahan suatu negara, sebagai *dustur* dalam satu negara sudah tentu perundang-undangan dan aturan-aturan lainnya yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan *dustur* tersebut.<sup>79</sup>

Siyasah dusturiyah bagian dari siyasah syar’iyah artinya politik ketatanegaraan yang berbasis pada ajaran-ajaran Allah dan ajaran Rasulullah SAW. Dengan tujuan utama untuk mencapai kemaslahatan. Dalam siyasah dusturiyah, ide dasar berpolitik berpedoman pada prinsip-prinsip hukum islam, yang secara operasional dapat terus berkembang dan mengalami perubahan sepanjang tidak menyimpang dari prinsip-prinsip yang berlaku. Di samping itu, untuk mewujudkan kemaslahatan umum terletak pada pemegang kekuasaan (pemerintah, *ulil am’ri* atau *wulatul amr*). Oleh karena itu, bentuk hukum,

---

<sup>78</sup> Syaebany, *Pengantar Ilmu Politik Islam*....., hlm. 23.

<sup>79</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat*....., hlm. 53

peraturan, dan kebijaksanaan politik yang dibuat oleh pemegang kekuasaan bersifat mengikat. Wajib ditaati oleh masyarakat selama semua produk itu secara substansial tidak bertentangan dengan jiwa syariat.<sup>80</sup>

Siyasah dusturiyah seluk-beluk pengaturan urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, peraturan, dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran dan roh syariat islam untuk mewujudkan kemaslahatan umat.<sup>81</sup>

Pembahasan yang berkaitan dengan konstitusi tersebut juga berkaitan dengan sumber-sumber dan kaidah-kaidah peraturan perundang-undangan di suatu Negara, baik dari sumber formil, sumber sejarah, sumber perundangan, sumber materiil dan sumber penafsiran. Sumber formil adalah hal-hal yang berkaitan dengan badan, alur, proses pembuatan perundang-undangan tersebut sesuai dengan norma di atasnya (dustur). Sumber hokum materiil adalah hal-hal yang berhubungan dengan materi pokok undang-undang. Konstitusi sendiri dibuat oleh Negara dalam keadaan tertentu dan dalam fungsi tertentu. Sehingga hubungannya dengan peraturan perundang-undangan dibawah konstitusi harus faham sejar kaidah penerapannya, penafsiran, fungsi dari ketentuan konstitusi yang berlaku. Dengan demikian, materi dalam perundang-undangan yang sesuai dengan konstitusi itu sejalan dengan aspirasi dan jiwa masyarakat dalam negara tersebut.

Secara harfiah, *ahl al-hall wa al 'aqd* berarti orang yang dapat memutuskan dan mengikat. Para ahli *fiqh siyasah* merumuskan pengertian *ahl al-hall wa al 'aqd* sebagai orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat (warga negara). Dengan kata lain, *ahl al-hall wa al 'aqd* adalah

---

<sup>80</sup> Jubair, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam*....., hlm. 25.

<sup>81</sup> Sayuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran*....., hlm. 26.

lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat. Anggota *ahl al-hall wa al 'aqd* ini terdiri dari orang-orang yang berasal dari berbagai kalangan dan profesi. Merekalah yang antara lain menetapkan dan mengangkat kepala negara sebagai pemimpin pemerintahan. Al Mawardi menyebutkan *ahl al-hall wa al 'aqd* dengan *ahl al-ikhyar*, karena merekalah yang berhak memilih khalifah. Adapun Ibn Taimiyah menyebutkan dengan *ahl al-syawkah*. Sebagian lagi menyebutkannya dengan *ahl al-syura* atau *ahl al-ijma'*. Sementara al-Baghdadi menamakan mereka dengan *ahl alijtihad*. Namun semuanya mengacu pada pengertian “sekelompok anggota masyarakat yang mewakili umat (rakyat) dalam menentukan arah dan kebijakan pemerintahan demi tercapainya kemaslahatan hidup mereka.” Sejalan dengan pengertian ini, Abdul Hamid al-Anshari menyebutkan bahwa majelis syura yang menghimpun *ahl al-syura* merupakan sarana yang digunakan rakyat atau wakil rakyatnya untuk membicarakan masalah-masalah kemasyarakatan dan kemaslahatan umat.<sup>82</sup>

#### b. Ulama-Ulama Fiqih Siyasah

##### 1) Al-Maududi

Nama lengkapnya adalah Abu Al-Ala Al-Madudi, salah seorang pemikir dan perombak sosial besar dunia islam, dilahirkan pada tanggal 25 September 1903 di Aurangabad, India Tengah. secara garis besar, pokok-pokok pikiran Al-Madudi terdiri dari (1) teori politik islam; (2) metode revolusi islam; (3) hukum islam dan cara pelaksanaannya; (4) kodifikasi konstitusi islam; (5) hak-hak golongan dzimmi dalam negara islam; dan (6) prinsip-prinsip dasar bagi negara islam.

Kerangka dasar atau pijak dalam memahami pikiran Al-Madudi tentang politik islam (siyasah) dilandasi dengan suatu

---

<sup>82</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat*....., hlm. 158.

prinsip bahwa prinsip dalam islam adalah makhluk manusia, baik secara individual maupun kelompok harus menyerahkan semua hak atas kekuasaan, legislasi serta penguasaan atas sesamanya.<sup>83</sup>

## 2) Abu Yusuf

Nama lengkap Abu Yusuf adalah Ya'qub bin Ibrahim bin Habib bin Khunais bin Sa'ad Al-Anshari Al-Jalbi AL-Kufi AL-Baghdadi. Ia dilahirkan di Kuffah pada tahun 113 Hijiriah atau 731 Masehi. Terkenal dengan karyanya yaitu Al-Kharaj. Jabatan terakhir Abu Yusuf adalah Ketua Hakim Agung (*Qadhi Al-Qudhah*) pada masa kekuasaan Harun Ar-Rasyid.

Teori ketatanegaraan yang dikembangkan oleh Abu Yusuf adalah teori kewajiban negara. Dia menyatakan bahwa negara berkewajiban memelihara kepentingan rakyat dan menciptakan kemakmuran bagi mereka. Pandangan dan teori-teori hukum tata negara Abu Yusuf merupakan pengembangan dari beberapa kebijakan dan tindakan Umar bin Khatab. Hal ini dapat dilihat dalam bukunya Al-Kharaj. Teori kewajiban negara Abu Yusuf memiliki tiga konsep dasar yaitu (1) penyelenggaraan pemerintah yang efektif; (2) pemeliharaan hak rakyat; (3) pengelolaan keuangan publik.<sup>84</sup>

## 3) Abu Hasan Ali Al-Mawardi

Nama lengkap Al-Mawardi adalah Abu Al-Hasan Ali bin Muhammad bin Habib Al-Mawardi Al-Basri Asy-Syafi'i. Dia dilahirkan di Basrah tahun 364 H/ 974 M. Diantara teori ketatanegaraan yang dikembangkan oleh Al-Mawardi adalah teori

---

<sup>83</sup> Dedi Supriyadi, *Perbandingan Fiqh Siyarah, Konsep, Aliran, dan Tokoh-Tokoh Politik Islam*, (Bandung: Pustaka Setia, 2007), hlm. 89.

<sup>84</sup> Jubair, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam*....., hlm. 323-324.

tentang tujuan negara. Teori ini dia tuangkan dalam buku *Al-Ahkam Al-Sulthaniyyah*.<sup>85</sup>

Al-Mawardi dalam teorinya mengemukakan bahwa negara didirikan dengan tujuan untuk menggantikan tugas kenabian dalam memelihara agama dan mengelola dunia. Abu Al-Ala Madudi juga sependapat dengan apa yang dikemukakan oleh Al-Mawardi. Abu Al-Ala Madudi menyebutkan bahwa tujuan didirikannya negara (sekaligus sebagai kewajibannya) adalah (1) untuk memperkuat persatuan masyarakat; (2) melindungi lima hal dasar pada diri manusia, yaitu agama, nyawa, akal, keluarga dan kekayaan; (3) mengelola kekayaan alam (*'imarah al-ardh*); (4) memelihara etika-etika islami; (5) menegakkan keadilan sosial; (6) mengusahakan kemakmuran bagi setiap individu sesuai dengan aturan islam; (7) membentuk masyarakat yang makmur; (8) mengusahakan penciptaan stabilitas dalam setiap aspek kehidupan masyarakat; (9) mendukung aktivitas dakwah baik di dalam maupun di luar negeri.<sup>86</sup>

#### 4) Yusuf Mustofa Al-Qaradhawi

Yusuf Mustofa Al-Qaradhawi dilahirkan di sebuah desa Republik Arab Mesir yang bernama Shafth Turab, Kairo, Mesir pada tanggal 9 September 1926. Pada usia dua tahun Qardhawi kecil menjadi anak yatim yang kemudian ia berada di bawah asuhan pamannya.

Ketika berusia lima tahun, ia dididik menghafal al-Qur'an secara intensif oleh pamannya. Pada usia sepuluh tahun ia sudah menghafalkan seluruh al-Qur'an dengan fasih. Setelah menamatkan pendidikan di Ma'had Thantha dan Ma'had Tsanawi Qaradhawi terus melanjutkan ke Fakultas Ushuluddin, Universitas

---

<sup>85</sup> Al-Mawardi, *al-Ahkam As-Shulthaniyyah*, (Al-Qahirat: Adab Ad-Dunya wa Ad-Din, 1950, hlm. 5.

<sup>86</sup> Jubair, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam*....., hlm. 328.



Al-Azhar Kairo di Mesir dan lulus pada tahun 1952-1953 dengan predikat terbaik. Setelah itu ia melanjutkan pendidikannya di jurusan Bahasa Arab selama dua tahun. Di jurusan ini ia lulus dengan peringkat pertama di antara lima ratus mahasiswa. Kemudian ia melanjutkan studinya ke Lembaga Tinggi Riset dan Penelitian Masalah-masalah Islam dan Perkembangannya selama tiga tahun. Pada tahun 1960 Qaradhawi memasuki pascasarjana di Universitas al-Azhar Kairo, di fakultas ini ia memilih jurusan Tafsir-Hadits atau jurusan Akidah-filsafat.<sup>55</sup>

Setelah itu ia melanjutkan program doktor dan menulis disertasi berjudul *Fiqh az-Zakat* (Fiqh zakat) yang selesai dalam dua tahun, terlambat dari yang direncanakan semula karena sejak tahun 1949-1956, ia ditahan (masuk penjara) oleh penguasa militer Mesir karena dituduh mendukung gerakan Ikhwanul Muslimin, setelah keluar dari tahanan, ia hijrah ke Doha, Qatar dan di sana ia bersama teman-teman seangkatannya mendirikan *Ma'had-Din* (Institut Agama). Madrasah inilah yang mejadi cikal bakal lahirnya Fakultas Syariah Qatar yang kemudian berkembang menjadi Universitas Qatar dengan beberapa Fakultas. Qardhawi sendiri duduk sebagai dekan Fakultas Syariah pada Univeritas tersebut.<sup>87</sup>

Buku karangannya yang terkenal salah satunya adalah *Ad-Din wa As-Siyasah* diartikan dalam bahasa Indonesia menjadi “meluruskan Dikotomi Agama dan Politik”. Buku ini menjelaskan tentang tidak adanya dikotomi (pemisah) antara Islam dan Politik., bagaimana korelasi antara agama dan politik, agama dan Negara dalam Islam dan sekulerisme Islam.

Kehidupan manusia akan lbih baik bila dalam kehidupan politik mengikuti norma agama dan kaidah-kaidah etika, yaitu

---

<sup>87</sup> A.M. Fatwa, Kata Pengantar dalam Yusuf al-Qardhawi, *Meluruskan Dikotomi Agama dan Politik*, Cet. Ke-1, (Jakarta: Pustaka al-Kautsar, 2008), hlm v

sistem politik komitmen terhadap pertimbangan baik dan buruk serta kebenaran dan kemungkarannya, ketika dihubungkan dengan agama, politik berarti keadilan untuk rakyat, persamaan hak antar manusia, membantu rakyat yang teraniaya dan menghukum pelaku kejahatan, memberikan kesempatan yang sama antar individu, melindungi sosial rakyat bawah anak yatim, fakir miskin serta memenuhi hak-hak banyak orang.

Masuknya agama dalam dunia politik akan memberikan pengaruh positif. Agama yang benar tidak akan menerima segala bentuk kezaliman, penipuan dan penindasan. Jika agama masuk dalam dunia politik, akan senantiasa mencapai tujuan utama yaitu mengesakan Allah.<sup>88</sup>

c. Ketentuan Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dalam Fiqih Siyasah

Tujuan utama kekuasaan dan kepemimpinan dalam pemerintahan dan negara adalah untuk menjaga kestabilan dan ketertiban kehidupan bernegara. Penguasa negara yaitu pemerintah diberi wewenang oleh hukum untuk memberikan tindakan-tindakan guna menertibkan dan menciptakan tatanan yang baik melalui instrumen kebijakan hukum. Dalam membuat kebijakan, penguasa negara selain diberi wewenang juga memiliki batasan ataupun prinsip-prinsip yang harus ditaati. Tujuannya tidak lain agar kebijakan yang dibuat tidak keluar dan bertentangan dengan nilai-nilai dasar kemaslahatan.

Fiqih Siyasah dusturiyah yang membahas persoalan pemerintah memiliki asas-asas yang harus ditaati dalam menetapkan suatu kebijakan termasuk menyusun peraturan perundang-undangan. Prinsip dan asas-asas tersebut yaitu:

---

<sup>88</sup> Yusuf al-Qardhawi, *Meluruskan Dikotomi Agama dan Politik*, terjemah Khairul Amru Harahap, (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2008), hlm 78.

### 1) Asas Legalitas

Setiap tindakan administrasi negara (ada dasar hukumnya ada peraturan tertulis yang melandasinya), bentuk negara hukum (Indonesia) sehingga asas legalitas merupakan hal yang paling utama dalam setiap tindakan pemerintah.

Legalitas yang Diterapkan akan sangat bergantung pada rezim yang sedang berkuasa, sehingga pemberlakuan hukum akan sangat bergantung pada nash-nash atau pasal-pasal yang tertuang dalam berbagai peraturan dan perundang-undangan. Sebagaimana dalam konsepsi politik Islam yang "dulu" dicita-citakan kaum santri, bahwa syariat menjadi Panglima dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.<sup>89</sup>

### 2) Asas-Asas Umum Pemerintah Yang Baik

Ini merupakan jembatan antara norma hukum dan norma etika, yang merupakan norma tidak tertulis. Umum pemerintahan yang baik merupakan bagian yang pokok bagi pelaksanaan hukum tata pemerintahan/ administrai negara dan merupakan bagian yang penting bagi perwujudan pemerintahan negara dalam arti luas. Dengan demikian, yang dimaksud asas merupakan permulaan suatu kebenaran yang menjadi pokok dasar tujuan berpikir, berpendapat, dan sebagainya. Bahan yang baik dalam menyelenggarakan kekuasaan negara harus berdasarkan:

- a) Ketertiban dan kepastian hukum dalam pemerintahan;
- b) Perencanaan dalam pembangunan;
- c) Pertanggungjawaban, baik oleh pejabat dalam arti luas maupun oleh pemerintah;
- d) Pengabdian pada kepentingan masyarakat;

---

<sup>89</sup> Sayuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran.....*, hlm. 29.

- e) Pengendalian yang meliputi kegiatan pengawasan, pemeriksaan, penelitian dan penganalisaan;
- f) Keadilan tata usaha/ administrasi negara;
- g) Untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.<sup>90</sup>

Di Indonesia, asas-asas tersebut hendaknya digunakan oleh para aparatur penyelenggaraan kekuasaan negara dalam menentukan perumusan kebijakan publik pada umumnya serta pengambilan keputusan pada khususnya. Suyuti Pulungan menyebutkan dasar dari Alquran yang dijadikan prinsip-prinsip umum pembuatan dan pelaksanaan kebijakan seorang pemimpin dalam mewujudkan kemaslahatan warga negara dalam siyasah, diantaranya kedaulatan tertinggi di tangan Allah Subhanahu Wa Ta'ala.

### 3) Prinsip Tauhidullah

*Grand tema* sistem ketatanegaraan Islam, Sejak pertama kali dibangun berdiri di atas asas keimanan. Asas ini merupakan world view Islam alam, manusia dan kehidupan. Asas keimanan Islam tentang ketatanegaraan terdiri atas empat hal, yaitu:

- a) Allah sebagai pencipta alam dan manusia;
- b) Allah satu-satunya otoritas yang memiliki hak apa saja untuk mengurus dan memperlakukan makhluk-Nya;
- c) Allah menjadikan manusia sebagai Khalifah (wakil) untuk memakmurkan alam;
- d) Manusia merupakan makhluk mulia.

Keadilan merupakan asas kedua dari asas-asas operasional ketatanegaraan Islam. Secara doktrin, keadilan

---

<sup>90</sup> Ibid., hlm. 29-30.

merupakan ciri khas Islam sebagai agama yang membedakan dari agama-agama lainnya. Ketika Agama Yahudi terbedakan sebagai agama keras dan Kristen sebagai agama cinta, Islam memiliki identitas khas sebagai agama adil. Secara operasional, identitas khas ini mewarnai setiap sub-sub ajarannya, seperti politik, sosial, ekonomi lain-lain.<sup>91</sup>

Harapan manusia terhadap hukum pada umumnya meliputi Harapan keamanan dan ketentraman hidup batas waktu. Oleh karena itulah, manusia akan berharap pada hal-hal dibawah ini:

- a) Kemaslahatan hidup bagi diri dan orang lain;
  - b) Tegaknya keadilan, yang bersalah harus mendapat hukuman dan yang tidak bersalah mendapat perlindungan hukum yang baik dan benar;
  - c) Persamaan hak dan kewajiban dalam hukum. Hukum tidak pilih bulu atau memilih-milih dan memilah-milah dengan alasan berbeda SARA;
  - d) Saling mengontrol di dalam kehidupan masyarakat, sehingga tegaknya hukum dapat diwujudkan oleh masyarakat sendiri seperti adanya sistem keamanan lingkungan (siskamling);
  - e) Kebebasan berekspresi, berpendapat, bertindak dengan tidak melebihi batas-batas hukum dan norma sosial;
  - f) Regenerasi sosial yang positif dan bertanggung jawab terhadap masa depan kehidupan sosial dan kehidupan berbangsa serta bernegara.<sup>92</sup>
- 4) Asas Persamaan (*Mabda Al-Musawah*)

Asas persamaan memiliki arti bahwa setiap individu memiliki derajat yang sama sebagai warga negara tanpa mempertimbangkan asal-usul, ras, agama, bahasa dan status sosial. Semua orang memiliki kesamaan dalam hal dituntut, yaitu menuntut hak dan dituntut melaksanakan kewajiban

---

<sup>91</sup> Ibid., hlm. 31-32.

<sup>92</sup> Ibid., hlm. 25-36

Asas Persamaan (*mabda al-musawah*) merupakan bawaan Islam yang berbeda dengan asas masyarakat sebelumnya. Merupakan implementasi dari keyakinan bahwa Tuhan itu hanya satu, yaitu Allah. Seluruh makhluk setara dihadapannya. Mereka sama-sama memiliki hak dan kewajiban, tanpa dibedakan oleh ras, warna kulit, kebangsaan dan kekayaan. Beberapa ayat al-quran dan al-hadits mengisyaratkan persamaan ini. Diterangkan dalam surat an-nisa ayat 1 yang artinya " Wahai Manusia! Bertakwalah kepada Tuhanmu yang telah menciptakan kamu dari diri yang satu (Adam) dan Allah menciptakan pasangannya (Hawa) dari dirinya, dan dari keduanya Allah memperkembangbiakan laki-laki dan perempuan yang banyak. Bertakwalah kepada Allah dengan namanya kamu saling meminta dan peliharalah hubungan kekeluargaan. Sesungguhnya Allah selalu menjaga dan mengawasimu."<sup>93</sup>

Selain dari Alquran, asas persamaan dalam Islam dikembangkan dari pidato terakhir Nabi Muhammad Shallallahu Alaihi Wasallam pada saat haji wada'. Diantara petikan pidato tersebut adalah sebagai berikut: " Wahai Manusia! Sesungguhnya Tuhan kalian adalah satu. Asal usul kalian adalah satu yaitu berasal dari Adam. Sementara itu, Adam berasal dari tanah. Yang paling istimewa Di Antara Kalian menurut Allah adalah yang paling Taqwa. Orang Arab tidak memiliki hak istimewa di atas orang-orang asing ('azami). Orang berkulit merah tidak punya hak istimewa di atas orang berkulit putih. Hanya ketaqwaan yang membedakan kalian". Sehingga pada dasarnya setiap manusia sama dihadapan Allah.

---

<sup>93</sup> Ibid., hlm. 36-37.

Beberapa Asas Persamaan yang dimaksud meliputi antara lain:

- a) Persamaan dihadapan hukum;
- b) Persamaan dihadapan sistem pengadilan pengadilan;
- c) Persamaan hak politik;
- d) Persamaan hak atas kekayaan negara;
- e) Persamaan menunaikan kewajiban negara.<sup>94</sup>

#### 5) Prinsip Musyawarah

Prinsip musyawarah bagi pemimpin negara dan para penguasa juga masyarakat adalah tolok ukur dari dilaksanakan sikap saling menghargai pendapat dan melepaskan diri dari sikap mengklaim kebenaran sendiri. Dalam Al-Quran surat Asy-Syura ayat 36, Allah SWT berfirman yang artinya: “ dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhan dan melaksanakan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka; dan mereka menginfakkan sebagian dari rezeki yang kami berikan kepada mereka.”<sup>95</sup>

Dengan musyawarah, kepentingan-kepentingan yang berbeda akan diarahkan dan ditungkan menjadi keputusan yang sifatnya kemaslahatan umat atau kepentingan bersama.

#### 6) Prinsip Tertib Administrasi Ekonomi

Abdul Manan menyatakan pemanfaatan kekayaan yang benar menurut ketentuan syariat Islam ialah tidak diperbolehkan memiliki kekayaan yang tidak disebar manfaatnya. Diriwayatkan bahwa Nabi SAW mengatakan, “orang yang menguasai tanah yang tidak bertuan tidak lagi berhak atas tanah itu jika setelah tiga tahun menguasainya, ia tidak menggarapnya dengan baik”. Prinsip tertib administrasi

---

<sup>94</sup> Ibid., hlm. 39-47.

<sup>95</sup> Ibid., hlm. 48.

ekonomi ini adalah dengan menerapkan ketentuan dan prinsip kemanfaatan, profesionalitas dan transparansi.<sup>96</sup>

#### 7) Keseimbangan Sosial (*At-Tawazun Al-Ijtima'i*)

Pengertian keseimbangan sosial (*At-Tawazun Al-Ijtima'i*) yang dimaksud adalah keseimbangan standar hidup antara individu dalam kehidupan bermasyarakat, artinya kekayaan harus berputar antara individu sehingga setiap orang mampu hidup layak pada umumnya, meskipun terdapat perbedaan tingkatan (stratifikasi) yang beragam, tetapi tidak mencolok.<sup>97</sup>

#### 8) Asas Tanggung Jawab Negara

Menurut Ash-Shadr, Islam mengaitkan konsep jaminan sosial dengan prinsip umum persaudaraan islam; kewajiban timbal balik bukan merupakan tekanan finansial, melainkan sebuah ekspresi praktis (*al-ta'bir al-'amali*) dari persaudaraan antar sesama individu. Dalam hal ini, hukum islam menempatkan jaminan sosial dalam kerangka moral (*ithar khuluqi*) yang sesuai dengan nilai dan konsepsinya. Dengan demikian, hak individu yang tidak mamou memenuhi kebutuhan pokoknya bukan sebagai beban paksaan, tetapi sebagai tanggung jawab sesama yang berada dalam suatu talian keluarga besar. Negara harus mampu menjelaskan dan menekankan pengertian jaminan sosial ini kepada masyarakat, serta melindunginya.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Ibid., hlm. 50.

<sup>97</sup> Ija Suntana, *Pemikiran Ketatanegaraan Islam*, (Bandung: Mandiri Press, 2010), hlm.

<sup>98</sup> Ibid., hlm. 80.



## B. Penelitian Terdahulu

- a. Kepentingan Memaksa Atau Kepentingan Penguasa (Analisis Terhadap Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU))

Penelitian yang telah dilakukan yaitu “Kepentingan Memaksa Atau Kepentingan Penguasa (Analisis Terhadap Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU)” oleh Muhammad Siddiq, Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam UIN Ar-Raniry, Darussalam, Banda Aceh, 23111. Email: [siddiq.armia@gmail.com](mailto:siddiq.armia@gmail.com).

PERPPU ditetapkan oleh Presiden, tetapi dalam 1 tahun harus sudah dimintakan persetujuan DPR. Jika disetujui, PERPPU meningkat statusnya menjadi undang-undang, dan jika ditolak oleh DPR, maka PERPPU itu harus dicabut dan tidak dapat lagi diajukan di DPR dalam masa persidangan berikutnya. Penulis berpendapat bahwa sampai saat ini belum ada ukuran yang jelas dan terukur tentang apa yang dimaksud dengan “*kegentingan memaksa*” yang dapat menjadi alasan dikeluarkannya sebuah PERPPU oleh Presiden. Oleh karena “hal ihwal kegentingan yang memaksa” sebagaimana dimaksud Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 merupakan penilaian subjektif Presiden, sedangkan objektivitasnya dinilai oleh DPR dalam persidangan, untuk dapat menerima atau menolak penetapan PERPPU menjadi undang-undang.

Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPPU) di Indonesia sering menjadi kontroversi, baik dari segi pembentukannya maupun dari segi pelaksanaannya. Hal ini mengingat bahwa sistem hukum Indonesia lebih cenderung ke positivistik, dimana dominasi teks tertulis dalam peraturan lebih dominan.<sup>99</sup> Sebagai pilihan lain, pendekatan hukum progresif diperlukan juga untuk mengeluarkan

---

<sup>99</sup> Rosnidar Sembiring, “*Pengaruh Legal Positivism Terhadap Perkembangan dan Pelaksanaan Hukum di Indonesia*” dalam jurnal *Equality*, No.16/I/ 2011, hlm. 59.

positivisme dari kekakuan dirinya,<sup>100</sup> dengan upaya-upaya yang komprehensif.<sup>101</sup>

Salah satu titik kontroversinya terletak pada pernyataan istilah "kegentingan memaksa" dalam Undang-Undang Dasar 1945. Terminologi "kegentingan memaksa" dapat ditafsirkan beragam oleh eksekutif, sehingga esensi dari "kegentingan memaksa" dapat menimbulkan bias yang tidak jelas. Bahkan terminologi "kegentingan memaksa" tidak tertutup kemungkinan untuk ditafsirkan hanya sebagai "kepentingan penguasa" yang bersifat temporer untuk maksud dan tujuan tertentu.<sup>102</sup>

Dalam praktik ketatanegaraan selama ini, dari berbagai PERPPU yang pernah dikeluarkan Presiden, menunjukkan adanya kecenderungan penafsiran "*kegentingan memaksa*" itu sebagai keadaan mendesak yang perlu diatur dengan peraturan setingkat undang-undang. Sebagai contoh yaitu alasan-alasan pembentukan PERPPU No. 1 Tahun 1984 tentang Penangguhan Berlakunya Undang-undang Perpajakan Tahun 1983, PERPPU No. 1 Tahun 1992 tentang Penangguhan Berlakunya Undang-undang No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, PERPPU No. 1 Tahun 1999 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, PERPPU No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, PERPPU No. 2 Tahun 2002, dan juga PERPPU yang terkait dengan Pemilu,<sup>103</sup> Pilkada, PERPPU No.4 Tahun 2008 tentang Jaring

---

<sup>100</sup> A.Sukris Sarmadi, "*Membebaskan Positivisme Hukum Ke Ranah Hukum Progresif (Studi Pembacaan Teks Hukum Bagi Penegak Hukum)*" dalam jurnal *Dinamika Hukum*, No.12/II/2012, hlm. 332.

<sup>101</sup> Edy Faishlm Muttaqin, "*Eksistensi Ilmu Hukum Terhadap Ilmu-Ilmu Lain Ditinjau Dari Filsafat Ilmu*" dalam jurnal *Ilmu Hukum*, No.1/I/2010, hlm. 1-14.

<sup>102</sup> Lihat juga Bruce Ackerman, "*The Emergency Constitution*" dalam jurnal *The Yale Law*, No.113/5/ 2004, hlm.1029-1071.

<sup>103</sup> Lihat juga Susi Dwi Harijanti and Tim Lindsey, "*Indonesia: General elections test the amended Constitution and the new Constitutional Court*" dalam jurnal *International Journal of Constitutional Law*, No. 4/1/2006, hlm.138-150.

Pengaman Sistem Keuangan atau lebih dikenal dengan PERPPU Bank Century, PERPPU tentang Pelaksana Tugas KPK tahun 2009, dan lain-lain), yang kesemuanya tidak ada kaitannya dengan keadaan bahaya sebagaimana dimaksud Pasal 12 UUD 1945 dan UU (Prp) No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya.<sup>104</sup> Walaupun “kegentingan memaksa” menjadi pertimbangan dikeluarkannya sebuah PERPPU alasannya bersifat subjektif, akan tetapi alasan-alasan yang menjadi pertimbangan Presiden untuk mengeluarkan sebuah PERPPU agar lebih didasarkan pada kondisi objektif bangsa dan negara yang tercermin dalam konsiderans “Menimbang” dari PERPPU yang bersangkutan. Termasuk juga memperbaiki sistem hukum dan memperbaiki mekanisme pembuatan, penetapan dan pencabutan sebuah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU). Hal ini sangat dibutuhkan dalam rangka reformasi dan pembangunan hukum nasional ke depan kearah yang lebih bagus.<sup>105</sup>

Diskursus mengenai PERPPU dengan terminologi “kegentingan memaksa” merupakan salah satu isu-isu yang sering diperdebatkan oleh para ahli hukum. Hal ini membuat topik yang dibahas dalam tulisan ini menjadi semakin menarik.

Ada beberapa pertanyaan kunci yang ingin penulis bahas dalam tulisan ini. Pertanyaan-pertanyaan tersebut diantaranya adalah: *Pertama*, bagaimana standar utama suatu keadaan dikatakan “kegentingan yang memaksa” sehingga Presiden dapat dengan leluasa membuat PERPPU? *Kedua*, bagaimana sistem hukum Indonesia mengatur tentang kegentingan memaksa sehingga PERPPU yang dibuat Presiden tidak semata-mata mencerminkan kepentingan penguasa? *Ketiga*, sejauh mana

---

<sup>104</sup> Jimly, *Hukum Tata Negara Darurat* .....hlm. 293.

<sup>105</sup> Bambang Santoso, “Relevansi Pemikiran Teori Robert B Seidman Tentang *Law on Non Transferability of the Law*’ dengan Upaya Pembangunan Hukum Nasional Indonesia” dalam jurnal *Yustisia*, No. 70/ 2007, hlm. 5.

peran Presiden dalam menentukan suatu keadaan dikatakan “keentingan memaksa”?<sup>106</sup>

b. Ambiguisitas Pengaturan Keadaan Bahaya Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia

Penelitian yang telah dilakukan yaitu “Ambiguisitas Pengaturan Keadaan Bahaya Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia” oleh Agus Adhari, Fakultas Sosial Sains, Universitas Pembangunan Panca Budi, [agusdhari@dosen.pancabudi.ac.id](mailto:agusdhari@dosen.pancabudi.ac.id) / [adharyagus@gmail.com](mailto:adharyagus@gmail.com). Perppu 23/1959 mengatur keadaan bahaya dalam tiga tingkatan yaitu keadaan darurat sipil, keadaan darurat militer dan keadaan perang. Dalam Penjelasan Pasal 1 Perppu 23/1959 dapat disimpulkan lima kondisi yang nantinya menjadi bagian dari tingkatan keadaan bahaya. Lima kondisi tersebut adalah: pemberontakan (kerusuhan bersenjata), kerusuhan, perang saudara, bencana alam dan perang. Pembagian kelima kondisi keadaan bahaya tersebut dibagi menjadi tiga bagian, yaitu: perang saudara, kerusuhan dan bencana alam termasuk kategori keadaan darurat sipil, keadaan pemberontakan (bersenjata) masuk dalam kategori keadaan darurat militer sedangkan perang masuk dalam kategori keadaan perang.

Perppu 23/1959 tidak secara jelas mendefinisikan kelima kondisi tersebut, karena penafsiran suatu keadaan bahaya dalam Perppu 23/1959 menjadi subjektifitas Presiden yang ditafsirkan sebagai kewenangan khusus berdasarkan Pasal 12 UUD 1945. Perppu 23/1959 hanya menyebut lima kondisi dan pengkategorianya dalam tingkatan keadaan bahaya. Dalam praktiknya, ketentuan dalam Perppu 23/1959 diberlakukan dalam kondisi perang sipil dan pemberontakan seperti yang terjadi di Timor Timur (Timor Leste), Maluku dan Aceh.

Di Indonesia, keadaan bahaya dalam tingkatan keadaan perang pernah diterapkan pada Tahun 1950an pada masa kekuasaan orde lama

---

<sup>106</sup> Muhammad Siddiq, *Kepentingan Memaksa Atau Kepentingan Penguasa (Analisis Terhadap Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU)*, Jurnal Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam UIN Ar-Raniry, Darussalam, Banda Aceh, 23111, hlm. 2-6.

yang diberlakukan melalui Keputusan Presiden 225 Tahun 1957 yang kemudian disahkan melalui UU 79 Tahun 1957 yang kemudian diubah dengan Perppu 23/1959. Kemudian dalam tingkatan darurat sipil dan militer juga pernah ditetapkan di Timor Timur (darurat militer 1999), Maluku (darurat sipil 2000-2002) dan Aceh (darurat sipil 2002, darurat militer 2003).<sup>107</sup>

Pada tahun 1999 saat transisi pemerintahan orde baru ke era reformasi, di mana Timor Timur sedang melakukan pemungutan suara konsekuensi referendum, Jendral TNI Wiranto mengusulkan kepada Presiden Habibie untuk menetapkan statu darurat militer menanggapi kerusuhan yang terjadi selama referendum. Walaupun kabinet Indonesia menolak menetapkan darurat militer yang diusulkan oleh Jendral TNI Wiranto pada tanggal 6 September 1999, namun setelah bertemu empat mata keesokan harinya. Presiden BJ. Habibie mengeluarkan Keppres Nomor 107 Tahun 1999 tentang penetapan darurat militer di Timor-Timur yang dipimpin oleh Mayor Jendral Kiki Syahnakri.<sup>108</sup>

Kemudian darurat sipil dalam upaya mengatasi kerusuhan dilakukan di Maluku dan Maluku Utara melalui Keputusan Presiden Nomor 88 Tahun 2000 tentang Keadaan Darurat Sipil di Provinsi Maluku dan Provinsi Maluku Utara sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 40 Tahun 2002. Kerusuhan yang terjadi di Maluku dan Maluku Utara merupakan kerusuhan horizontal. Kemudian di Aceh, darurat militer ditetapkan melalui Keppres Nomor 28 Tahun 2003, hal dilakukan setelah pemerintah menaikkan status dari darurat sipil menjadi darurat militer. Keputusan ini diambil setelah menemui jalan buntu pada pertemuan antara GAM dan TNI di Tokyo. Karena tidak ada yang

---

<sup>107</sup> Agus Adhari, *Ambiguistas Pengaturan Keadaan Bahaya Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*, Jurnal Fakultas Sosial Sains, Universitas Pembangunan Panca Budi, hlm. 1-3.

<sup>108</sup> Chris Manning, Peter Van Dierman, *Indonesia di Tengah Transisi: Aspek-Apek Sosial Reformasi Dan Krisis*, (Yogyakarta: LkiS, 2000), hlm. 127.

mengalah pada pertemuan itu di mana GAM bersikeras tidak mau melucuti senjata dan TNI tidak mau keluar dari aceh, maka pada tanggal 19 Mei 2003 Presiden Megawati Soekarno Putri menetapkan darurat militer di Aceh.<sup>109</sup>

Sementara untuk jenis bencana alam, Indonesia tidak pernah menetapkan status bencana atau konflik sosial. Kendati peraturan tersebut sudah berlaku. Pada bencana Tsunami Aceh yang terjadi pada tanggal 26 Desember 2004 tidak pernah ditetapkan sebagai dasar penerapan darurat sipil. Hal ini dapat dilihat dalam Keppres Nomor 43 tahun 2004 tentang Perubahan status darurat militer menjadi darurat sipil di Provinsi Aceh tertanggal 18 Mei 2004 yang berlaku selama 6 bulan hingga November 2004. Bencana tsunami di Aceh justru ditetapkan sebagai bencana nasional melalui Keppres Nomor 112 Tahun 2004.<sup>110</sup>

Keadaan bahaya di Indonesia tidak memiliki konsep yang baku, ketentuan mengenai keadaan bahaya diatur dalam tiga peraturan yang saling tumpang tindih. Perppu 23/1959 mengatur lima kondisi sebagai bagian keadaan bahaya sebagaimana dijelaskan di atas, kemudian UU 24/2007 memisahkan bencana alam dan kerusakan (bencana sosial) dari keadaan bahaya, selanjutnya UU 7/2012 kembali memisahkan konflik sosial (kerusakan) dari bencana nasional dan dari kondisi keadaan bahaya, sehingga jika menggunakan asas *lex specialis derogat legi generalis* maka kondisi yang masih termasuk dalam keadaan bahaya hanya pemberontakan bersenjata dan perang, sehingga ketentuan tingkatan keadaan bahaya yang berlaku juga hanya tinggal keadaan darurat militer dan keadaan perang. Namun, yang tetap menjadi permasalahan adalah baik UU 24/2007 maupun UU 7/2012 tidak juga mencabut secara eksplisit kondisi bencana alam dan kerusakan (konflik

---

<sup>109</sup> Harry Kawilarang, *Aceh Dari Sultan Iskandar Muda Ke Helsinki*. (Banda Aceh: Bandar Publishing, 2008), hlm. 166.

<sup>110</sup> Hasjim Djalal, Dini Sari Djalal, *Seeking Lasting Peace in Aceh*, (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 2006), hlm. 168.

sosial) dari Perppu 23/1959. Justru yang semakin membuat ambigu adalah penjelasan UU 7/2012 menyatakan jika penetapan status konflik sosial dilakukan sebelum penetapan keadaan darurat sipil dideklarasikan. Hal ini praktis membuat konsep keadaan bahaya semakin ambigu.

Terdapat beberapa masalah terkait ambiguitasnya konsep keadaan bahaya di Indonesia. Pertama, Presiden menurut Pasal 12 UUD 1945 adalah subjek tunggal dalam melaksanakan keadaan bahaya yang diatur dengan undang-undang. Perppu 23/1959 adalah undang-undang yang dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945, karena hanya Perppu tersebut yang langsung merujuk pada Pasal 12 UUD 1945. Dalam praktiknya, UU 24/2007 memisahkan bencana alam dan bencana sosial (kerusuhan) untuk diatur tersendiri, dan memberikan kewenangan untuk menetapkan status darurat bencana dalam tiga tingkatan, meliputi status darurat bencana nasional, darurat bencana skala provinsi dan darurat bencana skala kabupaten/kota. Tiga status tersebut ditetapkan oleh Presiden, Gubernur dan Bupati/Walikota. Jika merujuk pada ketentuan Perppu 23/1959 semua keadaan tersebut harus ditetapkan dalam keadaan darurat sipil hanya oleh Presiden, namun jika menggunakan ketentuan UU 24/2007 Presiden tidak serta merta dapat menetapkan status darurat sipil, karena tidak ada terminologi darurat sipil dalam UU 24/2007, pun demikian dalam konflik sosial (kerusuhan atau perang saudara) jika menggunakan Perppu 23/1959 maka kerusuhan atau perang saudara harus ditetapkan status keadaan darurat sipil namun jika merujuk pada UU 7/2012 yang digunakan adalah status konflik sosial yang tingkatannya *mutatis mutandis* dengan UU 24/2007. Namun, terdapat penambahan ketentuan dalam UU 7/2012 di mana status konflik sosial dalam kasus kerusuhan atau perang saudara ditetapkan terlebih dahulu sebelum ditetapkannya keadaan darurat sipil. Intinya, UU 7/2012 menjadikan status konflik sosial sebagai dasar penerapan keadaan darurat sipil, sehingga dapat dipahami, keadaan darurat sipil dalam perkara

kerusuhan/perang saudara tidak dapat ditetapkan sebagai keadaan darurat sipil sebelum adanya status konflik sosial.

Masalah kedua, pada Pasal 2 ayat 2 UU 31/1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi memberlakukan pemberatan pidana berupa hukuman mati bagi koruptor yang melakukan korupsi dalam keadaan bahaya atau dalam keadaan bencana alam nasional. Masalahnya, keadaan bahaya yang mana dan merujuk pada undang-undang yang mana. Dan apakah pemberian hukuman mati tersebut dapat diterapkan jika Presiden belum menetapkan status keadaan bahaya. Dalam keadaan bencana nasional, tingkatan apa yang dijadikan dasar pemberian hukuman mati, apakah hanya pada tingkatan bencana nasional atau meliputi pula bencana skala provinsi atau kabupaten/kota. Hal ini yang kemudian menjadi ambigu karena banyaknya peraturan mengenai keadaan bahaya. Kemudian, terkait kewenangan pemerintah daerah dalam hal ini Gubernur, Bupati/Walikota dapat menerapkan status darurat bencana dan status konflik sosial, hal ini menjadi ambigu, karena pembagian tugas pemerintahan pusat dan daerah sudah eksplisit diatur dalam UU 23/2014 di mana bencana nasional dan konflik sosial berkaitan dengan pertahanan dan keamanan dan hal tersebut termasuk dalam kewenangan absolut pemerintah pusat, sehingga harusnya hanya Presiden yang dapat menetapkan status tersebut. Namun ketentuan mengenai kewenangan tunggal presiden dalam menyatakan status konflik sosial dianulir oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusan Nomor 8/PUU-XII/2014 yang menolak permohonan uji materi terhadap Pasal 16 dan Pasal 18 UU 7/2012 terkait kewenangan kepala daerah dalam penetapan status konflik sosial di daerah.

Masalah ketiga, lamanya status berbeda-beda dalam tiga peraturan tersebut. Pada Perppu 23/1959 bencana alam, kerusuhan, perang saudara dalam darurat sipil ditetapkan paling lama 6 bulan dan dapat diperpanjang selama 6 bulan, namun dalam UU 24/2007 tidak terdapat ketentuan mengenai batasan waktu penetapan status darurat bencana,



Pasal 1 angka 19 UU 24/2007 hanya menyatakan status darurat bencana ditetapkan dalam waktu tertentu yang berarti tidak ada batasannya. Selanjutnya dalam UU 7/2012 lama penetapan status konflik sosial adalah 90 hari dan dapat diperpanjang selama 30 hari, sehingga dibatasi hanya 120 hari.

Masalah keempat, jika dirangkum status tingkatan dalam keadaan bahaya menjadi 9 jenis dengan lima kondisi: (1) keadaan darurat sipil; (2) keadaan darurat militer; (3) keadaan perang; (4) status darurat bencana nasional; (5) status darurat bencana provinsi; (6) status darurat bencana kabupaten/kota; (7) status keadaan konflik nasional; (8) status keadaan konflik provinsi dan; (9) status keadaan konflik kabupaten/kota. Ambigunya, satu tingkatan yaitu status keadaan konflik menjadi syarat penetapan keadaan darurat sipil. Banyaknya tingkatan ini membuat sulitnya melihat konsep keadaan bahaya.

Masalah kelima, dalam Perppu 23/1959 Presiden tidak bertanggungjawab pada DPR sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Umum angka 2 Perppu 23/1959 yang menyatakan:

“.....Juga tidak diadakan pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat terhadap sesuatu pernyataan keadaan bahaya oleh Presiden, karena tidak sesuai dengan kedudukan Presiden menurut Undang-undang Dasar yang hanya bertanggung jawab terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat.”

Ketentuan tersebut berbeda dengan UU 24/2007, di mana Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota dalam menetapkan status darurat bencana hanya berdasarkan pertimbangan BNPB tanpa ada keterlibatan DPR atau DPRD, sedangkan dalam UU 7/2012, Presiden dalam menetapkan status keadaan konflik harus berkonsultasi dengan pimpinan DPR demikian

pula Gubernur dan Bupati/Walikota harus berkonsultasi dengan pimpinan DPRD.<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> Agus Adhari, *Ambiguisitas Pengaturan Keadaan Bahaya Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*, *Jurnal Fakultas Sosial Sains, Universitas Pembangunan Panca Budi*, hlm. 14-16.