

### **BAB III**

## **PAPARAN DATA**

#### **A. PERPPU Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya**

Peraturan Perundang-Undangan yang merupakan penjabaran ketentuan pasal 12 UUD 1945 masih berlaku sampai sekarang adalah Perppu No. 23 Tahun 1959. Di dalamnya diatur berbagai hal berkenaan dengan pemberlakuan dan pengakhiran serta tentang syarat-syarat dan akibat hukum pemberlakuan keadaan bahaya itu. Jika sebelumnya keadaan bahaya dibedakan antara keadaan darurat (*staat van beleg*) dan keadaan perang (*staat van oorlog*), dalam undang-undang ini keadaan bahaya dibedakan menurut tingkatannya antara keadaan darurat perang, keadaan darurat militer, dan keadaan darurat sipil. Perkataan keadaan darurat dianggap identik atau merupakan sinonim saja dari perkataan keadaan bahaya.<sup>112</sup>

Iwa Kusuma Sumantri dalam bukunya Ilmu Hukum dan Keadilan mendefinisikan *staatsnoodrecht* atau hukum darurat sebagai hukum yang memang sengaja diadakan dalam dan untuk keadaan darurat, yakni keadaan yang sempit dan genting, keadaan yang sangat membahayakan. Lanjutnya, hukum darurat termaktub dalam undang-undang darurat yang dibuat oleh Pemerintah dengan syarat-syarat sebagai berikut:

1. Keadaan mendesak;
2. Keamanan membahayakan dan mengancam terwujudnya negara;
3. Untuk mengatasi keadaan dan kesulitan-kesulitan yang timbul dari keadaan bahaya tersebut
4. Tidak ada kesempatan untuk mendiskusikannya dengan parlemen (dan Senat);

---

<sup>112</sup> Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 213.

5. Undang-undang hanya berlaku selama keadaan bahaya, Jika syarat-syarat tersebut tidak terpenuhi, maka undang-undang darurat yang dibuat Pemerintah tersebut bertentangan dengan prinsip demokrasi, kerakyatan dan berpotensi melanggar hak asasi manusia.

Hukum darurat dibuat berguna untuk 'mengatasi kegentingan', atau setidaknya tidaknya dijalankan hanya pada saat keadaan darurat tersebut terjadi. Dengan demikian, hukum kolonial Belanda yang masih berlaku/dibiarkan berlaku hingga hari ini memiliki makna bahwasanya hukum tersebut masih diperlukan dan/atau belum sempat dihapuskan dikarenakan belum ada penggantinya.

Berdasarkan ciri-ciri tersebut, maka dengan sendirinya sifat hukum darurat memiliki keistimewaan/diistimewakan dalam penggunaannya, dengan artian bahwa hal tersebut perlu guna menyelesaikan keadaan-keadaan darurat. Dalam pengertian ini, seringkali hukum darurat bertentangan dengan hukum positif dan prinsip keadilan umum. Perlindungan prinsip keadilan umum dalam hukum darurat sangat tergantung kepada pemerintah dan alat kekuasaannya dalam proses penyusunan hukum tersebut.<sup>113</sup>

Keadaan darurat dapat diberlakukan sewaktu-waktu dibutuhkan sesuai dengan doktrin '*necessity*', yaitu apabila timbul kebutuhan untuk itu. Doktrin '*necessity*' inilah sebenarnya yang terkandung dalam apa yang dirumuskan dalam pasal 12 UUD 1945 sebagai '*keadaan bahaya*' dan hakikat substansi '*kepentingan yang memaksa*' yang dirumuskan dalam pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Apabila kebutuhan (*necessity*) yang dimaksud tersebut memang ada disebabkan oleh kejadian-kejadian atau potensi kejadian yang bersifat luar biasa, kepala negara sebagai '*the Sovereign*'- yang dalam hal ini menurut ketentuan UUD 1945 adalah Presiden dapat dan memang harus bertindak untuk mencegah dan mengatasi keadaan yang tidak

---

<sup>113</sup> <https://www.kompasiana.com/tareqelven/5eef34fc097f362c9203a212/mengenal-hukum-darurat-negara-staatsnoodrecht?page=all> diakses pada tanggal 6 Juli 2021, pukul 10.30 WIB.

normal agar kondisi negara dan pemerintahan tetap berada atau kembali kepada keadaan yang normal.<sup>114</sup> Jimly memberikan syarat-syarat suatu negara dapat diberlakukan keadaan darurat yaitu harus dipastikan dulu adanya: 1) *necessity of self-defence* bagi negara untuk bertindak guna mengatasi suatu bahaya yang mengancam (*dangerous threaf*); 2) ancaman itu sendiri bersifat mendadak atau tiba-tiba sehingga tidak tersedia lagi waktu untuk mengadakan konsultasi ataupun pembahasan dan penentuan kebijakan bersama antara pihak eksekutif dengan pihak legislatif; dan 3) memang tidak terdapat lagi alternatif solusi yang lebih baik dan lebih efektif untuk mengatasi ancaman yang membahayakan dimaksud kecuali dengan cara atau tindakan yang dilakukan dilakukan (*extra-ordinary measured*).<sup>115</sup>

Menurut Jimly, seberat apapun persoalan darurat yang terjadi, sudah seharusnya dapat diatasi dengan instrumen hukum ada untuk menjamin berjalannya fungsi-fungsi kekuasaan yang melindungi kepentingan seluruh rakyat. Jika tidak ada jalan lain yang mungkin, barulah diterapkan keadaan darurat. Hukum yang berlaku di negara darurat itu, menurut Jimly adalah hukum yang bersifat darurat (*martial law, etat de siege*).

Di Indonesia, keadaan darurat dibedakan menurut tingkatan bahayanya, yakni darurat sipil, darurat militer, dan darurat perang. Perppu No. 23 Tahun 1959 menggunakan tiga kriteria untuk menentukan suatu keadaan darurat. Pertama, keamanan dan ketertiban hukum di seluruh atau sebagian wilayah Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan atau bencana alam sehingga tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa. Kedua, timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Indonesia dengan cara apapun. Ketiga, hidup negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata

---

<sup>114</sup> Jimly, *Hukum Tata Negara Darurat*,....., hlm. 294.

<sup>115</sup> *Ibid.*, hlm. 294-295.

ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup negara.<sup>116</sup>

Perppu Nomor 23 Tahun 1959 mengatur keadaan bahaya dalam tiga tingkatan yaitu keadaan darurat sipil, keadaan darurat militer dan keadaan perang. Dalam penjelasan pasal 1 Perppu No. 23 Tahun 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 3 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.<sup>117</sup>

*Pertama*, Keadaan Darurat Sipil merupakan keadaan darurat yang tingkatan bahayanya dianggap paling rendah dalam arti paling sedikit ancaman bahayanya. Karena tingkatan bahayanya yang demikian itu, tidak diberlakukan operasi penanggulangan yang dipimpin oleh suatu komando militer. Sekiranya pun anggota tentara atau pasukan militer diperlukan untuk mengatasi keadaan, kehadiran mereka hanya bersifat pembantuan. Operasi penanggulangan keadaan tetap berada di bawah kendali dan tanggung jawab pejabat sipil.<sup>118</sup>

Dalam Perppu No. 23 Tahun 1959, ketentuan mengenai keadaan darurat sipil ini diatur dalam Bab II tentang Keadaan Darurat Sipil, yaitu mulai dari Pasal 8 sampai dengan Pasal 21. Selama keadaan darurat sipil berlangsung seluruh ketentuan yang diatur dalam Bab II tersebut berlaku

---

<sup>116</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* ....., hlm. 65.

<sup>117</sup> Agus Adhari, *Ambiguisitas Pengaturan Keadaan Bahaya dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Dia Lougia Luridica, vol 11, hlm. 45.

<sup>118</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* ....., hlm. 306-307.

untuk wilayah atau sebagian wilayah negara yang dinyatakan atau dideklarasikan berada dalam keadaan darurat sipil.<sup>119</sup>

*Kedua*, keadaan darurat militer. Keadaan Darurat Militer adalah keadaan yang tingkatan bahayanya lebih besar daripada keadaan darurat sipil dan penanganan atau penanggulangannya dianggap tidak cukup dilakukan dengan operasi yang dikendalikan oleh pejabat sipil dan hanya berdasarkan ketentuan peraturan yang berlaku dalam keadaan darurat sipil. Apabila tingkat ancaman bahaya yang terjadi dianggap lebih besar atau lebih serius dan dinilai tidak cukup ditangani menurut norma-norma keadaan darurat sipil, maka keadaan negara, baik untuk seluruh wilayah ataupun hanya untuk sebagian wilayah tertentu saja, dapat dinyatakan atau dideklarasikan berada dalam keadaan darurat militer.<sup>120</sup>

Ketentuan mengenai keadaan darurat militer ini diatur dalam Bab III Perppu No. 23 Tahun 1959 mulai dari Pasal 22 sampai dengan Pasal 34. Dalam Pasal 22 ditentukan bahwa selama keadaan darurat militer berlangsung, ketentuan-ketentuan dalam Bab III itu berlaku untuk seluruh atau sebagian wilayah negara Republik Indonesia yang dinyatakan dalam keadaan darurat militer. Apabila keadaan darurat militer dihapuskan dan tidak disusul dengan pernyataan keadaan perang, maka pada saat penghapusan itu peraturan-peraturan atau tindakan-tindakan Penguasa Darurat Militer tidak berlaku lagi,<sup>121</sup> kecuali yang tersebut dalam Pasal 22 Ayat (3). Pasal 22 Ayat (3) dimaksud berbunyi, “Apabila dipandang perlu, Kepala Daerah/Pengusa Darurat Sipil Daerah yang bersangkutan dapat mempertahankan untuk daerahnya seluruh atau sebagian peraturan-peraturan/tindakan-tindakan Penguasa Darurat Militer Daerah, dengan ketentuan bahwa peraturan-peraturan/tindakan-tindakan yang dipertahankan

---

<sup>119</sup> Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959, Pasal 8 sampai dengan pasal 21.

<sup>120</sup> *Ibid.*, hlm. 319.

<sup>121</sup> Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959, Pasal 22.

itu dapat berlaku terus selama-lamanya enam bulan sesudah penghapusan keadaan darurat militer."<sup>122</sup>

*Ketiga*, Keadaan Darurat Perang timbul karena adanya ancaman yang membahayakan kedaulatan negara, keselamatan bangsa, dan keutuhan seluruh atau sebagian wilayah negara yang datang dari kekuatan militer asing, di dalam wilayah negara ataupun di luar wilayah negara, yang untuk menangkal, menindak dan memulihkannya memerlukan kekuatan operasi militer sebagai alat pertahanan negara. Medan pertempuran dapat terjadi di dalam wilayah negara dan dapat pula terjadi di luar wilayah negara. Medan pertempuran di dalam wilayah negara, juga tidak selalu harus di seluruh wilayah negara, melainkan dapat terjadi hanya di daerah-daerah tertentu saja. Oleh karena itu, pemberlakuan keadaan darurat perang dapat dilakukan hanya untuk atau di daerah-daerah tertentu saja.<sup>123</sup>

Ketentuan mengenai keadaan darurat di masa perang ini diatur dalam Perppu No. 23 Tahun 1959 pada Bab IV dengan judul Tentang Keadaan Perang, yaitu mulai dari Pasal 35 sampai dengan Pasal 45. Pasal 35 Ayat (1) sampai dengan (5) menentukan bahwa selama keadaan perang berlangsung, ketentuan-ketentuan dalam Bab IV ini berlaku untuk seluruh atau sebagian wilayah Negara Republik Indonesia yang dinyatakan dalam perang. Apabila keadaan perang dihapuskan, pada saat penghapusan itu peraturan-peraturan atau tindakan-tindakan dari Penguasa Perang tidak berlaku lagi, kecuali Pasal 35 Ayat (3), yaitu apabila dipandang perlu, Kepala Daerah, Penguasa Darurat Sipil Daerah, atau Penguasa Darurat Militer Daerah yang bersangkutan dapat mempertahankan untuk daerahnya seluruh atau sebagian peraturan-peraturan atau tindakan-tindakan Penguasa Perang Daerah, dengan ketentuan bahwa peraturan-peraturan atau tindakan-tindakan yang dipertahankan itu dapat berlaku terus selama-lamanya enam bulan sesudah penghapusan keadaan.<sup>124</sup>

---

<sup>122</sup> *Ibid.*, Perppu No. 23 Tahun 1959, Pasal 22 ayat (3)

<sup>123</sup> Jimly, *Hukum Tata Negara Darurat*,....., hlm. 324.

<sup>124</sup> Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959, Pasal 35

#### A. Proses Pembentukan PERPPU Nomor 23 Tahun 1959

Berikutnya Perppu No. 23 Tahun 1959 merupakan produk hukum Pemerintah tentang Keadaan Bahaya dimasa pemberlakuan kembali UUD 1945. Perppu tersebut sekaligus mencabut UU No. 74 Tahun 1957 yang juga mengatur keadaan bahaya di bawah ketentuan UUDS 1950. Terdapat beberapa alasan yang melatarbelakangi mengapa Perppu tersebut kemudian tidak dimintakan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legeslatif, sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Pada tahun 1959, adalah era dimana negara dalam kondisi yang tidak stabil, bahkan di era tersebut Presiden melakukan membuabarkan konstituante yang secara demokratis melalui Pemilihan Umum. Selain itu meskipun pemberlakuan Perppu tersebut didasarkan pada UUD 1945, akan tetapi aroma transisi konstitusi dari UUD 1950 masih terasa. Hal tersebut dibuktikan dengan tidak disahkannya Perppu Nomor 23 Tahun 1959 menjadi Undang-Undang oleh DPR (*legislative review*) sebagaimana tercantum dalam Pasal 22 UUD 1945.<sup>125</sup>

Oleh karena itulah, Perppu Nomor 23 Tahun 1959 yang diterbitkan pada era itu lahir dalam suasana politik yang tidak demokratis serta tidak adanya mekanisme *checks and balances* antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif. Hal itu sejalan dengan pendapat George Crowder yang menyatakan *in wich one exercise of power is reviewed by another*. Maka dari itulah, masa pemberlakuan Perppu nomor 23 Tahun 1959 yang tidak dimintakan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat bertentangan dengan Pasal 22 UUD 1945.<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> Danang Risdiarto, "Legalitas Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan Pengaruhnya Bagi Perkembangan Demokrasi di Indonesia", Jurnal Legislasi Indonesia 15, no. 1, 2018, hlm. 59-68.

<sup>126</sup> Ahmad Gelora Mahardika, *Uregnsi Revisi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 sebagai Kontekstualisasi Iklim Demokrasi*, Jurnal Hukum, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surabaya, vol 4, no. 2, hlm. 354.

Aroma UUDS 1950 yang masih melekat adalah termasuk tidak adanya konsep permisahan kekuasaan yang kemudian berimplikasi terhadap ketiadaan *check and balances* dalam pengambilan keputusan. Bahkan salah satu kekuasaan eksekutif terlihat sangat besar dengan sejumlah kewenangan yang diatur dalam UUDS 1950 Pasal 84, “Presiden berhak membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. Keputusan Presiden yang menjatakan pembubaran itu, memerintahkan pula untuk mengadakan pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat baru dalam 30 hari<sup>127</sup>”. Terlihat dari ketentuan tersebut, Presiden mempunyai kewenangan mutlak untuk membubarkan DPR, meskipun DPR tersebut merupakan produk yang dihasilkan secara demokratis dalam Pemilihan Umum. DPR seolah-olah menjadi berposisi di bawah Presiden, sehingga dalam pemberlakuan Perppu Presiden selaku eksekutif merasa memiliki kewenangan mutlak di atas Dewan Perwakilan Rakyat.

Kewenangan menetapkan undang-undang darurat yang kedudukannya setara dengan undang-undang, sesuai pasal 96 UUDS 1950 ayat (1), “Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung-djawab sendiri menetapkan undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal penjelenggaraan pemerintahan yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera”<sup>128</sup>. Pasal (2), “Undang-Undang darurat mempunyai kekuasaan dan deradjat undang-undang; ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam pasal yang berikut”<sup>129</sup>.

Salah satu perbedaan antara UUD NRI 1945 dengan UUDS 1950 adalah terkait kewenangan Presiden untuk mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang/ undang-undang darurat (*emergency law*). Dalam UUDS 1950, Perppu (dahulu undang-undang darurat) merupakan kewenangan mutlak Presiden dan Perppu tersebut tidak dapat dilakukan peninjauan (*review*) oleh lembaga manapun baik dari kewenangan

---

<sup>127</sup> UUDS 1950, Pasal 84.

<sup>128</sup> *Ibid.*, Pasal 96 ayat (1)

<sup>129</sup> *Ibid.*, Pasal 96 ayat (2)

kekuasaan legislatif maupun kewenangan kekuasaan yudikatif, sementara itu dalam UUD NRI 1945, Perppu tersebut wajib untuk dilakukan peninjauan (*review*) oleh kekuasaan legislatif untuk menjadi undang-undang<sup>130</sup>. Selain itu, Mahkamah Konstitusi juga mempunyai kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap materi Perppu. Oleh karena itulah, skema *checks and balances* yang tidak berjalan pada awal masa berlakunya kembali UUD NRI 1945 dan masih beraromalan skema UUDS 1950 menjadikan Perppu Nomor 23 Tahun 1959 yang mengatur tentang keadaan bahaya tersebut tidak dimintakan persetujuan kepada DPR pada sidang berikutnya.

Ketentuan BAB VI Peraturan Peralihan Perppu No. 23 Tahun 1959, Pasal 61, “Segala peraturan-peraturan/tindakan-tindakan yang dikeluarkan/diambil menurut atau berdasarkan Undang-Undang Keadaan Bahaya 1957 dan yang pada tanggal 16 Desember 1959 masih berlaku, berlaku terus untuk selama-lamanya enam bulan lagi”.<sup>131</sup> Ketentuan tersebut didasarkan pada Undang-Undang sebelumnya tentang Keadaan Bahaya yang berlaku dan disahkan di bawah konstitusi UUDS 1950. Sedangkan pada Judul Perppu No. 23 Tahun 1959 menerangkan bahwa Perppu tersebut mencabut Undang-Undang No. 74 Tahun 1957. Berdasarkan hal tersebut, diartikan bahwa Presiden merasa, Produk hukum Perppu yang dibuatnya dapat menggantikan pemberlakuan Undang-Undang buatan DPR secara permanen. Alasan tersebut dapat menandakan bahwa tidak disampaikan Perppu tersebut kepada DPR, karena merasa Perppu tersebut merupakan pengganti yang sah dari Undang-Undang sebelumnya dan dimaksudkan memiliki derajat yang sama dalam hal formil dan materilnya.

Masa peralihan menjadi faktor berikutnya mengapa Perppu Nomor 23 Tahun 1959 tidak dimintakan persetujuan kepada Dewan perwakilan.

---

<sup>130</sup> Ali Marwan HSB, “*Judicial Review dan Legislative Review terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*”, *Legislasi Indonesia* 17, no. 1, 2020, hlm. 51-61.

<sup>131</sup> Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959, Pasal 61, Ketentuan Peralihan.

Karena Perppu tersebut pada dasarnya dibuat dalam keadaan darurat. Kedaruratan tersebut memberikan kewenangan Presiden untuk bertindak apa saja demi menyelamatkan situasi kenegaraan. Menurut ketentuan hukum tata negara darurat secara subjektif, jika dengan menjalankan keadaan normal tidak cukup waktu atau tidak dimungkinkan, maka Presiden sebagai penanggung jawab keaduratan berwenang mengambil kebijakan.<sup>132</sup> Oleh karena itu, dapat diambil kesimpulan bahwa pada masa itu Presiden merasa memberlakukan Perppu tersebut sangatlah penting, meskipun kemudian tanpa dimintakan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat pada sidang berikutnya. Presiden merasa benar dengan berpijak pada keadaan darurat, dan berhak melangkahi atau memangkas ketentuan birokrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### **B. Tinjauan Fiqih Siyasah Terhadap Pembentukan PERPPU Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya**

Pembentukan peraturan perundang-perundangan merupakan salah satu objek kajian fiqh siyasah. Sehingga perlu diterangkan terlebih dahulu, terkait lembaga-lembaga dalam negara yang berwenang mengatur. Ruang lingkup ketentuannya berdasarkan Konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Imam, dalam pengertian umum, artinya pemimpin atau penguasa. Dengan demikian, arti imamah adalah kepemimpinan dan kekuasaan. Pemimpin selalu berkaitan dengan kekuasaan, kewenangan, dan kebijakan yang dimilikinya sebagai bagian dari tugas dan kewajibannya. Imam juga diartikan sebagai kepala negara. Berdasarkan pengertian tersebut, dapat dipahami bahwa di Indonesia, Presiden berkedudukan sebagai imam. Presiden selaku kekuasaan eksekutif mempunyai tugas dan kewajiban tersendiri yang berbeda dengan lembaga lain.<sup>133</sup>

Surat An-Nisa' ayat 59 menerangkan tentang *ulil amri* (dalam lingkup negara disebut Presiden) yang artinya, "*Wahai orang-orang yang*

---

<sup>132</sup> Jimly, *Hukum Tata Negara Darurat*,....., hlm. 23.

<sup>133</sup> Jubair, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam*....., hlm. 193.

*beriman! Taatilah Allah dan taatilah Rasul (Muhammad), dan Ulil Amri (pemegang kekuasaan) di antara kamu. Kemudian, jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah kepada Allah (Al-Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu, lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.*<sup>134</sup> Ayat tersebut menjelaskan adanya *Ulil amri* yang bertugas menyelesaikan masalah penyelenggaraan negara dan Pemerintahan.

Merujuk pada pengertian imamah menurut pendapat tokoh dan yang disebutkan di Al-Quran. Dalam menghadapi permasalahan yang terjadi di negara, Presiden berkewajiban untuk menyelesaikannya. Termasuk pembentukan Perppu Nomor 23 Tahun 1959, merupakan bentuk tanggungjawab Presiden dalam menyelesaikan masalah yang terjadi dalam menyelenggarakan kehidupan negara dan pemerintahan.

Imam yang diartikan sebagai kepala negara (Presiden) yang kedudukannya sebagai penyelenggara pemerintahan dan negara. Imam memiliki kekuasaan yang diatur oleh konstitusi negara. Kekuasaan atau pemerintahan berwenang mengatur urusan negara, memutuskan problem dan permasalahan negara dalam berbagai kebijakan politik negara dan pemerintahan.<sup>135</sup> Presiden yang mengeluarkan Perppu telah sesuai dengan kontitusi yang berlaku di Indonesia. Terkait keputusan pembentukannya merupakan subjektifitas Presiden sebagai pemangku kekuasaan, karena terkait arah kebijaka politiknya. Pada muaranya tujuan pembentukan Perppu yang salah satunya Perppu Nomor 23 Tahun 1959 adalah untuk demi kemakmuran, kedamaian warga negara dan kestabilan negara pada masa peralihan Konstitusi.

Jubair Situmorang dalam bukunya Politik Ketatanegaraan dalam Islam menerangkan, bahwa Imam atau kepala negara melaksanakan urusan pemerintahan dibantu oleh para menteri, disebut sebagai pelaksana undang-undang (eksekutif). Pembagian tugas dilakukan sesuai peraturan perundang-

---

<sup>134</sup> Al-Quran Surat An-Nisa' ayat 59.

<sup>135</sup> Jubair, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam*....., hlm. 198.

undang yang berlaku.<sup>136</sup> Oleh karena itu, menurut UU nomor 1 Tahun 1950 wewenang Presiden selain sebagai pelaksana undang-undang berhak untuk membuat beberapa peraturan perundang-undangan, salah satunya adalah Perppu. Pembuatan, pembentukan dan penetapan Perppu Nomor 23 Tahun 1959 pada waktu itu sudah sesuai dengan kewenangan Presiden yang berlaku. Namun demikian, selanjutnya dalam perjalanan pemberlakuan Perppu juga harus taat dan patuh Undang-Undang yang berlaku. Beberapa ketentuan yang dimaksud diantaranya adalah mengajukan Perppu kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam sidang berikutnya.

Al-Mawardi menerangkan bahwa tugas dan kewajiban imam adalah melindungi agama dan mengatur dunia. Imam atau kepala negara menjalankan administrasi (negara) yang mengarah pada pelaksanaan dua tujuan, yaitu melindungi agama dan negara. Jadi, kepala negara menunaikan seluruh tugas-tugas negara sesuai dengan tuntunan ajaran islam, dengan dibantu oleh para menterinya. Tugas imam sebagai penyelenggara negara dan pemerintah pemerintah amat berat karena menyangkut keamanan dalam negeri, kebebasan beragama, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Sehingga penting bagi seorang kepala negara, mengambil sebuah kebijakan untuk menyelamatkan penyelenggaraan negara.<sup>137</sup>

Surat An-Nisa' ayat 58 menerangkan bahwa seseorang Imam dibebankan amanah oleh rakyat harus melaksanakan amanahnya dengan baik, termasuk dalam menetapkan hukum dengan baik, sebagaimana dalam ayat berikut:

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

<sup>136</sup> *Ibid.*, hlm 203.

<sup>137</sup> Al-Mawardi, *al-Ahkam As-Shulthaniyah*, hlm. 27.

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”<sup>138</sup>

Secara etimologi, *ahl al-hall wa al-‘aqd* berarti orang yang dapat memutuskan dan mengikat. Ulama Fiqih menyebutkan bahwa *ahl al-hall wa al-‘aqd* sebagai orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas umat.<sup>139</sup> Dengan kata lain, *ahl al-hall wa al-‘aqd* adalah lembaga perwakilan persoalan rakyat yang menampung dan menyalurkan aspirasi rakyat. Mereka adalah sekelompok orang dari kalangan kaum muslimin yang dipandang paling baik agamanya, akhlaknya, kecemerlangan idenya dan pengaturannya, mereka terdiri dari para ulama, khalifah dan pembimbing umat.<sup>140</sup>

Rasyid Ridla, dalam kitabnya menjelaskan yang berkaitan dengan perwakilan itu, “demikianlah, di kalangan umat harus ada orang-orang yang memiliki kearifan dan kecerdasan di dalam mengatur kemaslahata kemasyarakatan, serta mampu menyelesaikan masalah pertahanan dan ketahanan, serta masalah kemasyarakatan dan politik. Itulah yang disebut dengan *ahlu syura* atau *ahl al-hall wa al-‘aqd* di dalam islam. Dengan mengacu pada pengertian sebelumnya dan penjelasan dari Rasyid Ridlo, maka yang disebut *ahlu syura* atau *ahl al-hall wa al-‘aqd* di Indonesia adalah lembaga legislatif.<sup>141</sup>

Al-Mawardi menyatakan bahwa *ahlu syura* atau *ahl al-hall wa al-‘aqd* adalah yang orang-orang perwakilan persoalan rakyat yang paling mampu serta paling tahu tentang kebijakan-kebijakan yang membawa kemaslahatan bagi umat. Lembaga legislatif berisi orang-orang dari

---

<sup>138</sup> Q.S An-Nisa’ ayat 58.

<sup>139</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa*, (*Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*), (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), hlm. 137.

<sup>140</sup> Akmal Firdaus, *Kewenangan Ahl Al-Hall Wa Al-‘Aqd Dalam Prespektif AL-Mawardi Dan Ibnu Taimiyah*, skripsi UIN Ar-Raniry, hlm 3-4.

<sup>141</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasa Implementasi Kemaslahatan Umat.....*, hlm.75-76.

berbagai golongan. Sehingga permasalahan masyarakat sebagai umat dapat dipecahkan oleh perwakilan daripada masyarakat itu sendiri. Jika di Indonesia, maka produk hukum legislatif salah satunya yaitu Undang-Undang.<sup>142</sup>

Abu A'la al-Maududi, di samping menyebutnya sebagai *ahl al-hall wa al-'aqd, ahl syura'*, juga menyebutnya dengan "Dewan Penasihat" (*consultation essembly*). Maksudnya, *ahl al-hall wa al-'aqd, ahl syura'* atau perwakilan rakyat tersebut sebagai lembaga penasihat kepala negara, sekaligus menjadi dewan pertimbangan atas kebijakan-kebijakan kepala negara dalam melaksanakan kewenangannya.

Berdasarkan uraian para ulama tentang *ahl al-hall wa al-'aqd* ini, jika diringkas tampak hal-hal sebagai berikut:

1. *Ahl al-hall wa al-'aqd* mempunyai wewenang mengarahkan kehidupan masyarakat kepada yang maslahat.
2. *Ahl al-hall wa al-'aqd* mempunyai wewenang membuat undang-undang yang mengikat kepada seluruh umat di dalam hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh Al-Quran dan Hadis.
3. *Ahl al-hall wa al-'aqd* sebagai tempat konsultasi imam (kepala negara) di dalam menentukan kebijakannya.
4. *Ahl al-hall wa al-'aqd* mengawasi jalannya pemerintahan.<sup>143</sup>

Sehingga, jika dielaborasikan dengan sistem ketatanegaran di Indonesia, wewenang nomor 1 (satu) pada prinsipnya sama dengan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Wewenang nomor 2 (dua) dan 4 (empat) pada prinsipnya sama dengan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), yaitu fungsi pembuat undang-undang sebagai tugas pokok yang biasa disebut fungsi legislasi dan fungsi mengawasi kinerja Presiden. Sedangkan, wewenang nomor 3 (tiga) pada prinsipnya sama dengan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) di Indonesia sebelum amandemen UUD 1945 atau bisa juga dimaknai sebagai *check and balances* DPR terhadap perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga tinggi negara lainnya.

---

<sup>142</sup> *Ibid.*, hlm 76.

<sup>143</sup> *Ibid.*, hlm 76.

Pada pokoknya, *Ahlu al-hall wa al-'aqd* yang lazim di Indonesia disebut sebagai lembaga legislatif sebagai pemegang kekuasaan pembuatan undang-undang. Dalam konteks penelitian ini, lebih khusus yaitu DPR memiliki tugas dan wewenang dalam membuat undang dan *check and balances*-nya kepada Presiden dalam pembuatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Dalam persoalan pembentukan Perppu Nomor 23 Tahun 1959 tentang keadaan bahaya, sesuai konstitusi dan peraturan perundang-undang yang berlaku sudah menjadi wewenang seroang Imam untuk membentuk dan menetapkan. Akan tetapi pada dasarnya pemegang kekuasaan pembuat undang-undang adalah *Ahlu al-hall wa al-'aqd*. Sehingga, seperti yang telah ada pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku, *Ahlu al-hall wa al-'aqd* berhak untuk mengetahui dan diberikan pengajuan oleh Imam dalam menjalankan Perppu tersebut. Kemudian sistem *check and balances* melalui sistem pemisahan dan pembagian kekuasaan di Indonesia memang memberikan kesempatan kepada Imam sebagai lembaga eksekutif untuk membuat peraturan perundang-undang, namun demikian mekanisme undnag-undang yang berlaku tetap harus berjalan dan ditegakkan. Karena bagaimanapun juga, hukum harus tetap ditegakkan karena negara Indonesia ialah negara hukum.<sup>144</sup>

---

<sup>144</sup> UUD 1945, Pasal 1 ayat (3)