



**PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-  
UNDANG DALAM PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA  
ISLAM**

**SKRIPSI**

*Ditulis sebagai Syarat untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H)  
Jurusan Hukum Tata Negara (Siyasah)*

**Oleh:**

**WEKA NOFITA SISMI**  
**NIM 1830203088**

**JURUSAN HUKUM TATA NEGARA  
FAKULTAS SYARIAH  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI  
BATUSANGKAR  
2022**

## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Weka Nofita Sismi  
Nim : 1830203088  
Jurusan : Hukum Tata Negara  
Fakultas : Syariah

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa Skripsi yang berjudul **“Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Perspektif Fiqh Siyasah”** adalah benar karya saya sendiri bukan Plagiat, kecuali yang dicantumkan dengan sumbernya.

Apabila dikemudian hari terbukti bahwa karya saya ini Plagiat maka saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Demikian pernyataan ini saya buat dengan sumbernya untuk digunakan sebagaimana mestinya.

Batusangkar, 31 Januari 2022

Yang menyatakan



**Weka Nofita Sismi**  
**NIM. 1830203088**

#### **PERSETUJUAN PEMBIMBING**

Pembimbing Skripsi atas nama Weka Nofita Sismi, NIM 1830203088, judul: **PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG DALAM PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA ISLAM**, memandang bahwa Skripsi yang bersangkutan telah memenuhi persyaratan ilmiah dan dapat disetujui untuk diajukan ke Sidang Munaqasyah.

Demikianlah persetujuan ini diberikan untuk dapat digunakan seperlunya.

Batusangkar, Januari 2022  
Pembimbing,


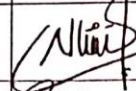
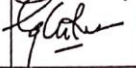


**Dr. H. Zainuddin, MA.**  
NIP. 19631216 199203 1 002

### PENGESAHAN TIM PENGUJI

Skripsi atas nama Weka Nofita Sismi, NIM: 1830203088, Judul **PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG DALAM PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA ISLAM**, telah diuji dalam Ujian Munaqasyah Fakultas Syariah Institut Agama Islam (IAIN) Batusangkar yang dilaksanakan tanggal 10 Februari 2022.

Demikianlah persetujuan ini diberikan untuk dapat digunakan seperlunya.

NO	Nama/ NIP Penguji	Jabatan dalam Tim	Tanggal Persetujuan	Tanda Tangan
1.	Dr. H. Zainuddin, MA. / 19631216 199203 1 002	Ketua Sidang/ Pembimbing		17/2-22
2.	Nailur Rahmi, M.Ag. / 19730603 200501 2 006	Penguji I		16/2/22
3.	Dr. Elsy Renie, M.Ag. / 19790606 200912 2 002	Penguji II		16/2/22

Batusangkar, Februari 2022  
Mengetahui  
Dekan Fakultas Syariah



Dr. H. Zainuddin, MA.  
19631216 199203 1 002

## ABSTRAK

**Weka Nofita Sismi, NIM 1830203088.** Judul Skripsi “**Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Islam**” Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Institut Agama Islam (IAIN) Batusangkar. Tahun 2022

Pokok Permasalahan dalam Skripsi ini adalah pandangan hukum tata negara Islam terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang di Indonesia. Tujuan pembahasan ini mengetahui pandangan hukum tata negara Islam mengenai argumentasi pembentukan Perppu dan kewenangan kepala negara dalam mengeluarkan perppu,

Jenis penelitian yang penulis gunakan adalah jenis penelitian kepustakaan (*library research*), untuk mendapatkan bahan-bahan dari permasalahan yang diteliti, teknik pengumpulan bahan yang penulis gunakan adalah bersumber dari bahan primer yaitu buku-buku dan bahan skunder yaitu melalui jurnal-jurnal karya tulis ilmiah dan pustaka/literatur yang terkait. Teknik analisa dilakukan secara kualitatif dengan cara content analisis yang menganalisis bahan yang dijadikan referensi, kemudian dikaitkan dengan proses pengambilan kesimpulan (*deduktif*).

Penelitian ini menunjukkan bahwa pandangan hukum tata negara Islam mengenai argumentasi pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah sejalan dengan prinsip-prinsip pembentukan hukum dalam Islam. dan menurut hukum tata negara Islam kepala negara memiliki kewenangan dalam mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana diatur dalam hukum tata negara Islam, *Khalifah* memiliki kewenangan untuk membuat peraturan yang tidak ditetapkan dalam Al-Qur'an dan Hadist demi mencapai kemaslahatan sehingga keadaan darurat dapat diatasi, kekosongan hukum dapat diisi dan prosedur pembentukan hukum dapat diperpendek.

## KATA PENGANTAR



Segala Puji dan syukur penulis ucapkan kepada Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya kepada setiap hambanya. Dengan rahmat dan nikmat-Nya itulah penulis dapat menyelesaikan penulisan Skripsi yang berjudul: **“Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Islam”**

Shalawat dan salam tidak lupa pula penulis mohonkan kepada Allah SWT, semoga tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW beserta keluarganya, para sahabat dan kepada para pengikut beliau sampai pada akhir zaman yang telah membentangkan jalan kebenaran dimuka bumi Allah yang tercinta ini.

Skripsi ini ditulis untuk menyelesaikan kuliah Penulis guna meraih gelar Sarjana Hukum, Fakultas Syariah, Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Batusangkar. Penulis menyadari sepenuhnya bahwa skripsi ini dapat diselesaikan berkat dukungan dan bantuan dari berbagai pihak. Dalam kesempatan ini pula perkenankanlah penulis menyampaikan ucapan terimakasih yang setulus-tulusnya serta rasa penghargaan yang tak terhingga kepada kedua Orang Tua penulis yang tersayang dan tercinta Ayahanda Rasyidi dan Ibunda Saudah yang selalu memberikan dorongan moril maupun materil tanpa merasa bosan sedikitpun dengan segenap jiwa dan ketulusan hatinya.

Selain itu juga peneliti menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat:

1. Rektor IAIN Batusangkar, Bapak **Dr. Marjoni Imamora, M. Sc** beserta Wakil Rektor IAIN Batusangkar.
2. Dekan Fakultas Syariah, Bapak **Dr. H. Zainuddin, MA** sekaligus Pembimbing yang telah membimbing dan mengerahkan segenap kesabaran, kasih sayang dan kebijaksanaannya, meluangkan waktu, memberikan nasehat serta saran kepada penulis dalam penyusunan skripsi ini.

3. Ibu **Nailur Rahmi, M.Ag** selaku Tim Penguji I Munaqasah yang ditengah-tengah kesibukan beliau telah meluangkan waktunya untuk menguji Skripsi ini
4. Ibuk **Dr. Elsy Renie, M.Ag** selaku Tim Penguji II Munaqasah yang telah meluangkan waktunya untuk menguji Skripsi ini
5. Ketua Jurusan Hukum Tata Negara, Bapak **Drs. H. Emrizal, MM** beserta staf Jurusan Hukum Tata yang telah banyak memberikan dorongan dan fasilitas belajar kepada penulis selama mengikuti pendidikan dan dalam penyelesaian penulisan skripsi ini.
6. Ibu **Saadatul Maghfira, MH** selaku Penasehat Akademik penulis, dengan segala kebaikan dan kerendahan hati Ibu telah membimbing dari awal kuliah sampai saat ini.
7. Bapak dan Ibuk dosen yang banyak memberikan ilmu pengetahuan kepada penulis selama menuntut ilmu di Institut Agama Islam Negeri Batusangkar sehingga memperluas cakrawala keilmuan penulis.
8. Kepala Perpustakaan IAIN Batusangkar beserta staf Perpustakaan IAIN Batusangkar.
9. Kepada semua teman-teman seperjuangan Jurusan Hukum Tata Negara angkatan 2018 yang telah memberikan semangat dan dukungan dalam menyelesaikan skripsi ini. Terkhusus seluruh Mahasiswa Jurusan Hukum Tata Negara yang tidak bisa disebutkan satu persatu.

Akhirnya kepada Allah lah penulis berserah diri. Semoga bantuan, motivasi dan bimbingan serta kebaikan dari berbagai pihak kembali kepada dalam bentuk kebaikan dan Allah balas dengan balasan yang berlipat ganda. Kritik yang konstruktif dan saran sangat penulis harapkan demi sempurnanya skripsi ini.

Batusangkar, Januari 2022

Penulis



Weka Nofita Sismi  
NIM. 1830203088

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b>	
<b>PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI</b>	
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING</b>	
<b>LEMBAR PENGESAHAN TIM PENGUJI</b>	
<b>BIODATA PENULIS</b>	
<b>LEMBAR PERSEMBAHAN</b>	
<b>ABSTRAK</b>	
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>i</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>iii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Fokus Penelitian .....	8
C. Rumusan Masalah.....	8
D. Tujuan Penelitian.....	8
E. Manfaat dan Luaran Penelitian.....	9
F. Defenisi Operasional .....	9
G. Metode Penelitian.....	10
<b>BAB II TINJAUAN TENTANG PERPPU .....</b>	<b>16</b>
A. Pengertian Perundang-Undangan .....	16
B. Kedudukan dan Fungsi Perppu dalam Peraturan Perundang-Undangan .....	17
C. Kewenangan Presiden dalam Pembentukan Perppu.....	22
D. Konsep Darurat dalam Pembentukan Perppu .....	24
E. Mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	26
<b>BAB III LEGISLASI DALAM KETATANEGARAAN ISLAM .....</b>	<b>33</b>
A. Al-Sulthah Al-Tasyriiyah .....	33
B. Kepala Negara .....	38
C. Sumber Hukum Siyasah Dusturiyah.....	45
D. Metode Ijtihad dalam Pembentukan Hukum .....	49



E. Kaidah Ushul Fiqh.....	52
F. Maqasid Al-Syari'ah.....	53
<b>BAB IV TEMUAN PENELITIAN .....</b>	<b>56</b>
A. Argumentasi Pembentukan Perppu Menurut Hukum Tata Negara Islam .....	56
B. Kewenangan Kepala Negara Dalam Mengeluarkan Perppu Menurut Hukum Tata Negara Islam.....	65
<b>BAB V KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>77</b>
A. Kesimpulan.....	77
B. Saran .....	77
<b>DAFTAR KEPUSTAKAAN</b>	

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara hukum yang artinya, segala tindakan harus dilaksanakan berdasarkan hukum yang berlaku baik tindakan tersebut dilakukan oleh pejabat Negara atau warga masyarakat. Hukum yang berlaku di sebuah negara disebut dengan hukum positif, begitu pula di Indonesia terdapat hukum positif yang mengatur segala hal yang menyangkut kegiatan bernegara. (Nasution, 2017, p. 1)

Indonesia merupakan negara hukum yang berlandaskan pada undang-undang Dasar 1945, dalam segala hal kehidupan baik bermasyarakat, kebangsaan dan keanekaragaman termasuk pemerintahan harus berlandaskan pada hukum. Landasan negara hukum Indonesia ditemukan dalam bagian Penjelasan Umum UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara, yaitu sebagai berikut: 1. Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*), bukan berdasarkan atas kekuasaan (*Machtsstaat*). 2. Sistem Konstitusional yaitu Pemerintah berlandaskan atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolut (kekuasaan yang tidak terbatas). Berdasarkan perumusan di atas, negara Indonesia memakai sistem *Rechtsstaat*. Konsepsi negara hukum Indonesia dapat dimasukkan negara hukum yang dapat dilihat pada Pembukaan UUD 1945 Alenia IV. Dimasukkannya ketentuan Indonesia sebagai negara hukum ke dalam bagian pasal UUD 1945 menunjukkan semakin kuatnya dasar hukum serta menjadi amanat negara, bahwa Indonesia adalah negara yang menjunjung tinggi segala bentuk peraturan perundang-undangan. (Huda, 2010, p. 36)

Undang-undang merupakan produk hukum yang berfungsi sebagai dasar rujukan peraturan hidup di dalam bermasyarakat dan bernegara yang bersifat mengarahkan, mencegah, mengekang, dan memaksa dalam pelaksanaannya. (Syarifin, 2012, p. 17)

Penjelasan yang mengatur tentang peraturan perundangan-undangan di Indonesia ditemukan di dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 1 Ayat 2 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: “Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.” (UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan).

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal rangkaian proses yang mencakup tahapan-tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur rangkaian pembuatan undang-undang. Walaupun tidak semua peraturan perundang-undangan melalui proses yang sama dalam perancangannya. Muatan materi dalam setiap peraturan perundang-undangan tidak sama, dan masing-masing peraturan tersebut memiliki peran tertentu. (Fadil, 2018, p. 68)

Peraturan perundang-undangan tentu memerlukan pembaharuan hukum karena kondisi zaman yang selalu berubah, dalam suatu keadaan, ada beberapa persoalan yang memerlukan penyelesaian cepat karena kondisi genting, maka dalam keadaan ini dalam perundang-undangan Indonesia dinamakan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu). Dalam pasal 22 UUD NRI 1945 menyebutkan tiga kondisi, yaitu: (1) *Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang;* (2) *Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangannya yang berikut;* (3) *Jika tidak mendapat persetujuan maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.* (Nurlali Rahmawati, 2021, p. 1)

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang merupakan peraturan perundang-undangan dalam sistem norma hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Perppu merupakan wewenang presiden sebagai kekuasaan eksekutif yang ditetapkan dalam bentuk peraturan pemerintah sehingga suatu kondisi kegentingan dapat segera teratasi. (Jimly Ashiddiqie, 2007, p. 3)

Ketentuan lain terkait dengan pembentukan Perppu dapat didapati pada Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan, yaitu pada Pasal 1 angka 4, dimana di dalam pasal tersebut ditegaskan bahwasanya Perppu merupakan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam kondisi kegentingan yang memaksa. Dalam undang-undang juga disebutkan bahwasanya Perppu sebagai peraturan perundang-undangan mempunyai posisi yang setara dengan Undang-undang. Pasal 11 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 jo Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan menyatakan bahwa muatan materi dalam Perppu sama seperti muatan materi pada Undang-undang. (UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang).

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1-2/PUU-XII/2014 juga menyatakan bahwa materi yang dimuat pada Perppu adalah materi yang dimuat pada undang-undang. Selain itu, materi yang dimuat pada Perppu juga memiliki daya berlaku sebagaimana undang-undang dan mengikat secara umum sejak diberlakukannya. Dalam pasal tersebut ditegaskan bahwasanya Perppu merupakan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam kondisi kegentingan yang memaksa. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 juga disebutkan bahwasanya Perppu sebagai peraturan perundang-undangan mempunyai posisi yang setara dengan undang-undang. (Suhayati, 2014, p. 2)

Syarat dalam penerbitan Perppu berdasarkan putusan MK No.138/PUU-VII/2009, apabila terjadi hal berikut ini:

1. Adanya keadaan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang.
2. Undang-undang yang dibutuhkan belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai.
3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan. (Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009).

Pembaharuan terhadap peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan tata urutan hirarki perundang-undangan, sebagaimana dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 jo Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan, dalam Pasal 7 menyebutkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang /Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. (Simbolon, 2019, p. 7)

Jika kita lihat Perppu yang dibuat oleh Presiden Jokowi selama masa pemerintahannya, yaitu: 1. Perppu No. 1 Tahun 2015 tentang Penggantian anggota pimpinan KPK, perppu ini mengatur tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi pada 2015. Alasan penerbitan Perppu ini agar menjaga kelangsungan pemberantasan korupsi paska ditinggal oleh pimpinannya. Disini juga ditegaskan bahwa pengangkatan dan pemberhentian pimpinnan KPK sementara berdasarkan keputusan Presiden. 2. Perppu No. 1 Tahun 2016 Tentang Hukuman Kebiri Bagi Pelaku Asusila Terhadap Anak, perppu ini dibentuk karena dilatarbelakangi maraknya kasus pemerkosaan pada anak. Perppu ini memuat tentang pidana mati serta kebiri terhadap pelaku asusila, esensi kegentingan yang memaksa terlihat pada penjatuhan sanksi pidana mati dan kebiri tersebut. 3. Perppu No. 1 Tahun 2017 Tentang akses

informasi keuangan pajak. 4. Perppu No. 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas UU No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. 5. Perppu No. 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Covid-19.

Berdasarkan hal ini maka tampak bahwa Perppu dibentuk dengan alasan hal ikhwal kegentingan memaksa atau dalam keadaan darurat, dan juga sebagai pengganti undang-undang yang tidak lagi relevan digunakan karena adanya perubahan zaman, Perppu yang merupakan kewenangan Presiden, akibat keterbatasan DPR dalam membuat undang-undang dalam hal waktu. DPR yang merupakan lembaga legislatif tidak mempunyai waktu yang cukup untuk membentuk undang-undang dalam waktu yang singkat karena aturan tersebut harus segera dibuat mengingat kondisi darurat dan bersifat memaksa untuk diselesaikan agar adanya kepastian hukum, maka hal ini yang menjadi penyebab lahirnya suatu Perppu (Tansa, 2015, p. 2)

Menurut Fiqh siyasah, yang merupakan ilmu tata negara Islam yang berbicara tentang seluk beluk pengaturan kepentingan umat manusia dan juga pengaturan tentang negara, berupa penetapan hukum, peraturan dan kebijakan oleh pemimpin sesuai dengan ketetapan Allah, demi kemaslahatan umat serta menghindarkan kemudharatan. (Mujar Ibnu Syarif, 2008, p. 11) Siyasah dusturiyah merupakan hubungan pemimpin dengan rakyatnya, serta kelembagaan yang ada di dalam masyarakat, dalam hal ini biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang di tuntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya. (H.A.Djazuli, 2003, p. 47)

Menurut fiqh siyasah kekuasaan pemerintahan dalam membuat dan menetapkan hukum disebut dengan *al-sulthah al-tasyri'iyah* merupakan kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT. dalam syari'at Islam (Iqbal , 2007, p. 161). Orang-orang yang duduk di lembaga *al-sulthah al-tasyri'iyah*

terdiri dari para mujtahid dan ahli fatwa (*mufti*) serta para pakar dalam berbagai bidang (Iqbal, 2007, p. 162)

Berdasarkan hal ini Dalam kajian Fiqh siyasah, kewenangan atau kekuasaan pemerintahan Islam dalam mengatur masalah kenegaraan tidak hanya wewenang lembaga legislatif tetapi juga merupakan wewenang lembaga eksekutif atau *al-Sulthah Tanfidziyah* yang mana seorang Khalifah juga berwenang menetapkan suatu hukum atau undang-undang (*Iqamatul Hudud*), yang mana Khalifah menjalankan kekuasaan legislatif dengan menegakan supremasi hukum sehingga dapat memelihara hukum-hukum Allah dan menjaga hak-hak umat serta kemaslahatan. (Astri Wulandari & Zainuddin, 2021, p. 85) Kemaslahatan yang dimaksud adalah dampak positif yang konkret dari adanya pemerintah, Negara, dan kepemimpinan bagi semua kepentingan-kepentingan masyarakat, sesuai dengan pendapat-pendapat para mujtahid. Menurut Khallaf, yang dimaksud dengan masalah umum bagi Negara, adalah segala urusan yang memerlukan pengaturan, baik mengenai perundang-undangan Negara, kebijakan dalam harta benda dan keuangan, penetapan hukum, peradilan, kebijaksanaan pelaksanaannya maupun dalam urusan dalam dan luar negeri. (Situmorang, 2012, p. 20) dalam Islam, tidak ada seorang pun yang berhak menetapkan hukum yang akan diberlakukan bagi umat Islam. Sebagaimana ditegaskan dalam Q.S Al-An'am : 57

قُلْ إِنِّي عَلَىٰ بَيِّنَةٍ مِّن رَّبِّي وَكَذَّبْتُمْ بِهِ ۚ مَا عِندِي مَا  
تَسْتَعْجِلُونَ بِهِ ۚ إِنَّ الْحُكْمَ إِلَّا لِلَّهِ ۚ يَقْضِي الْحَقَّ وَهُوَ خَيْرُ  
الْفَصِّلِينَ

*Artinya : Katakanlah "Sesungguhnya Aku berada di atas hujjah yang nyata (Al Quran) dari Tuhanku, sedang kamu mendustakannya. tidak ada padaku apa (azab) yang kamu minta supaya disegerakan kedatangannya. menetapkan hukum itu hanyalah hak Allah. dia*

*menerangkan yang Sebenarnya dan dia pemberi Keputusan yang paling baik".*

Berdasarkan ayat ini, *al-sulthah al-tasyri'iyah* atau kekuasaan legislatif serta kepala negara hanya memiliki kewenangan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakat berdasarkan ketentuan dan ketetapan yang telah diturunkan Allah SWT. Dengan demikian unsur-unsur legislasi dalam Islam meliputi: pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang diberlakukan dalam masyarakat Islam, masyarakat Islam yang melaksanakannya dan isi peraturan atau hukum harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat Islam. Jadi tujuan pemerintah melakukan tugas untuk membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam demi kemaslahatan sesuai dengan ajaran Islam (Iqbal, 2014, p. 187)

Tidak hanya di Indonesia yang mengenal adanya hierarki perundang-undangan, yang mengenal adanya istilah *lex superior derogat legi inferior* dimana peraturan yang dibawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang diatas. Dalam Islam mengenal hierarki peraturan hukum, yang secara berurutan yaitu Syariat hukum yang berasal dari Allah yaitu Al-Qur'an dan Sunnah Nabi Saw, Fiqh, Ijma, Qias, Fatwa, dan Qadha. Menetapkan syariat hanyalah wewenang Allah maka wewenang *Khalifah* dan lembaga legislatif adalah sebatas menggali dan memahami sumber-sumber syariat Islam, yaitu Al-Qur'an dan Sunnah Nabi, dan menjelaskan hukum-hukum yang terkandung didalamnya. Apabila ketentuan suatu hukum yang di syariatkannya dalam Al-Qur'an dan hadist masih bersifat global untuk menjelaskan suatu permasalahan secara rinci, sementara perkembangan masyarakat begitu cepat dan kompleks sehingga membutuhkan jawaban yang tepat untuk mengantisipasinya, maka dalam hal kegentingan yang memaksa tidak dijelaskan secara tegas didalam nash, maka khalifah atau *al-sulthah al-tasyri'iyah* dapat menetapkan hukum dengan jalan ijtihad yang tetap sejalan dengan syariat Islam dengan menggunakan metode qias (analogi). (Nurlali Rahmawati, 2021, p. 15)



Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis memandang perlu meneliti lebih dalam tentang bagaimana sesungguhnya Perppu di dalam hukum Islam, karena kita lihat didalam Al-Qur'an dan Hadis sebagai sumber hukum tidak menyebutkan bagaimana sesungguhnya Perppu di dalam Islam. Hal ini menjadi latar belakang penelitian mengenai **“Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Islam”**

### **B. Fokus Penelitian**

Fokus kajian dalam penelitian ini mengenai bagaimana pandangan hukum tata negara Islam terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang di Indonesia.

### **C. Rumusan Masalah**

Dari fokus masalah diatas dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pandangan hukum tata negara Islam mengenai argumentasi Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ?
2. Bagaimana pandangan hukum tata negara Islam mengenai kewenangan kepala negara dalam mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ?

### **D. Tujuan Penelitian**

Dari rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mendiskripsikan :

1. Untuk mengetahui pandangan hukum tata negara Islam mengenai argumentasi Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
2. Untuk mengetahui pandangan hukum tata negara Islam mengenai kewenangan kepala negara dalam mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

## **E. Manfaat dan Luaran Penelitian**

### 1. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dalam penelitian yang dilakukan ini yaitu:

#### a Manfaat teoritis

- 1) Menambah pengetahuan wawasan dan pemahaman mengenai kedudukan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang dalam Islam.
- 2) Dapat menjadi sumbangan pemikiran ilmu pengetahuan hukum khususnya dalam bidang Hukum Tata Negara Islam.

#### b Secara Praktis

- 1) Bagi peneliti, hasil penelitian ini diharapkan menambah wawasan pengetahuan dalam bidang ilmu hukum, terutama Hukum Tata Negara Islam serta Hukum Positif.
- 2) Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk masyarakat pada umumnya, dan pada khususnya kepada pihak-pihak terkait, lembaga-lembaga negara, dan lainnya dengan ruang lingkup studi ketatanegaraan dan ilmu hukum secara umum

### 2. Luaran Penelitian

Luaran penelitian ini penulis dapat mempresentasikan hasil penelitian ini dalam seminar dan mempublikasikannya ke dalam jurnal ilmiah.

## **F. Defenisi Operasional**

Defenisi operasional ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran awal serta menghindari adanya pemahaman yang berbeda dengan maksud peneliti. Oleh sebab itu, perlu kiranya dijelaskan beberapa istilah penting dalam judul ini antara lain:

**Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang** adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa. (Marwan, 2021, p. 1)

Dengan demikian peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang dimaksud dalam hal ini adalah peraturan yang dibentuk oleh Presiden dalam keadaan kegentingan yang memaksa berdasarkan ketentuan UUD 1945 yang bertujuan untuk memperoleh kepastian hukum, kemanfaatan serta keadilan dalam kehidupan bernegara agar terjaganya kemaslahatan umat dan terhindar dari kemudhoratan.

**Hukum Tata Negara Islam** adalah membahas seluk beluk kehidupan manusia dalam bermasyarakat, bernegara dan berbangsa mulai dari penetapan hukum hingga kebijakan pemerintah untuk menghindarkan manusia dari kemudharatan dan mewujudkan kemaslahatan yang berdasarkan kepada hukum Islam.

Adapun yang penulis maksud dari keseluruhan definisi operasional diatas adalah penulis ingin melihat bagaimana peraturan pemerintah pengganti undang-undang dalam hukum tata negara Islam.

## **G. Metode Penelitian**

Agar penelitian ini bisa terlaksana secara rasional dan terarah serta mendapatkan hasil yang maksimal, maka diperlukan metode atau cara yang sistematis. Dalam ilmu metode penelitian terdapat berbagai macam jenis penelitian yang dapat digunakan untuk melakukan sebuah penelitian demi tercapainya hasil yang bermanfaat, maka suatu penelitian haruslah jelas metode penelitiannya, mulai dari jenisnya, waktu penelitian, instrumen penelitian, teknik pengumpulan bahan dan teknik analisa bahan.

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian Hukum Normatif, atau penelitian kepustakaan (library research) yaitu dengan melakukan penelaahan terhadap bahan pustaka/literatur (Agung Sulistiani, 2018, p. 28). Penelitian jenis hukum normatif dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan atau hukum yang dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma hukum yang dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.

Penelitian ini berlandaskan norma-norma hukum yang berlaku yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. (Asikin, 2004, p. 118)

Dalam penelitian hukum normatif ada beberapa pendekatan yang digunakan, yaitu pendekatan perundang-undangan, pendekatan historis, pendekatan komparatif dan pendekatan konseptual, dengan beberapa pendekatan ini Peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang akan dibahas. Pendekatan yang Penulis gunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), dilakukan dengan menelaah peraturan yang berkaitan dengan isu yang akan Penulis bahas. (Marzuki, 2010: 133)

## 2. Waktu Penelitian

Penelitian untuk penulisan proposal skripsi ini berlangsung mulai dari bulan Juli 2021. Adapun waktu penelitian yang penulis lakukan seperti dimuat dalam tabel di bawah ini.

No	Kegiatan	Bulan				
		Juli 2021	Agus -Nov 2021	Des 2021	Jan 2022	Feb 2022
1.	Menyiapkan bahan penelitian untuk memperoleh data dan menyusun bahan	✓				
2.	Menganalisa dan mengolah sumber bahan		✓	✓		
3.	Seminar proposal				✓	
4.	Melakukan penelitian kepustakaan				✓	

5.	Menganalisa hasil penelitian				✓	
6.	Membuat hasil penelitian				✓	
7.	Munqasah					✓

### 3. Sumber Data

Sumber data penelitian ini adalah subjek dari mana data diperoleh.

Adapun sumber penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini yaitu:

- a. Bahan hukum primer berupa sumber utama yaitu buku Muhammad Iqbal, Djazuli, Jubair Situmorang, Undang-Undang Dasar 1945 (Amandemen), Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- b. Bahan hukum sekunder dari penelitian ini dapat membantu memahami serta dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yang didapat dari buku-buku serta tulisan-tulisan beberapa ahli yang berkaitan dengan aspek Peraturan Perundang-undangan.
- c. Bahan hukum tersier dari penelitian ini berupa bahan yang dapat memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), jurnal, artikel ilmiah yang diperoleh melalui internet.

### 4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data adalah mencari dan mengumpulkan data yang diperlukan dari berbagai jenis dan bentuk data yang ada di perpustakaan. Pada penelitian ini penulis menggunakan Teknik Pengumpulan Data Kualitatif yang merupakan pengumpulan data yang disajikan dalam bentuk uraian. Studi kepustakaan dalam penelitian ini diperoleh dari

sumber data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang terkait dengan penelitian. (Sarwano, 2006:259)

### **5. Teknik Analisa**

Teknik analisa ini diawali dengan berbagai bahan yang berasal dari buku, jurnal, dan skripsi yang berkaitan dengan penelitian penulis. Dari bahan yang terkumpul yang dilakukan secara kualitatif, artinya menguraikan, mengidentifikasi, menyusun dan mengelola dan menguraikan secara sistematis, kemudian dilakukan analisa dengan menjabarkan penafsiran sistematis. (Diah Prawitha Sari, 2016, p. 81-83).

Cara yang penulis gunakan adalah mencari dan merangkum hal-hal yang berkaitan dengan pokok permasalahan dari penelitian yang penulis angkat dengan mengambil bagian-bagian penting saja. Setelah pengelompokan data yang penulis lakukan maka selanjutnya data yang diperoleh diklasifikasikan secara sistematis, kemudian ditarik kesimpulan mengenai pandangan Hukum Tata Negara Islam terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

### **6. Penelitian Yang Relevan**

Mengenai karya ilmiah tentang peraturan pemerintah pengganti undang-undang sudah ada yang meneliti, akan tetapi setiap penelitian memiliki pembahasan yang berbeda-beda. Penulis telah menelusuri karya ilmiah yang ada kaitannya dengan tema yang telah diambil, di antaranya:

- a. Skripsi yang berjudul “Otoritas Presiden Dalam Menerbitkan Perppu Menurut Fiqh Siyasah” yang diteliti oleh Ahmad Fala Tansa, Nim 11140450000033, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta, dengan hasil penelitiannya yang menyimpulkan wewenang presiden dalam pembuatan perppu dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa diperbolehkan demi mencegah kemudharatan. Berbeda dengan penelitian yang penulis teliti dengan Ahmad Fala Tansa yaitu penulis memfokuskan pandangan hukum tata negara Islam terhadap Perppu di Indonesia, yaitu terkait argumentasi pembentukan Perppu serta wewenang kepala negara dalam menerbitkan perppu, tidak hanya

dalam hal ihwal kegentingan memaksa tetapi juga dalam keadaan darurat atau terjadinya kekosongan hukum dan terkait prosedur pembentukan hukum. Sedangkan penelitian Ahmad Fala Tansa hanya memfokuskan pada tinjauan fiqh siyasah dalam hal ihwal kegentingan memaksa dalam pembuatan perppu oleh Presiden.

- b. Skripsi yang berjudul “Syarat Hal Ihwal Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembuatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Studi Analisis Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan WaliKota) yang diteliti oleh Reza Haryo Mahendra Putra, Nim 1111048000078, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta, dengan hasil penelitiannya yang menyimpulkan kedudukan hal ihwal kegentingan memaksa dalam pembuatan Perppu No. 1 Tahun 2014 tidak sesuai dengan asas yang ditetapkan, sebab hanya berdasarkan desakan dari rakyat Indonesia agar tetap melakukan Pilkada secara langsung. Tolak ukur Presiden dalam pembuatan perppu adalah Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No.138/PUU-VII/2009. Berbeda dengan penelitian yang penulis teliti dengan Reza Haryo Mahendra yaitu penulis hanya memfokuskan pandangan hukum tata negara Islam terhadap perppu di Indonesia yaitu terhadap argumentasi pembentukan serta wewenang kepala negara dalam membentuk Perppu dalam sudut pandang hukum tata negara Islam. Sedangkan penelitian Reza Haryo Mahendra memfokuskan tolak ukur asas hal ihwal kegentingan yang memaksa terhadap pembuatan Perpu No.1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota.
- c. Skripsi yang berjudul “Perihal Hal Ihwal Kegentingan Yang Memaksa (Studi Atas Gagasan Pembentukan Perppu KPK Oleh Presiden) yang diteliti oleh Nadia Ainun Salsabila, Nim 16410233, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, dengan hasil penelitiannya yang menyimpulkan dengan adanya Revisi Undang-Undang KPK dengan kondisi sosial masyarakat belum dapat dijadikan syarat *hal ihwal kegentingan yang*

*memaksa* untuk Presiden mengeluarkan Perppu, kensekuensi hukum bagi Presiden apabila melakukan penerbitan hukum KPK tidak sesuai dengan syarat *hal ihwal kegentingan yang memaksa* dan terdapat cacat hukum maka Perppu tidak bisa diterbitkan dan Perppu harus dicabut. Berbeda dengan penelitian yang penulis teliti dengan Nadia Ainun Salsabila yaitu penulis hanya memfokuskan pandangan hukum tata negara Islam terhadap perppu di Indonesia yaitu terhadap argumentasi pembentukan serta wewenang kepala negara dalam membentuk Perppu dalam sudut pandang hukum tata negara Islam. Sedangkan penelitian Nadia Ainun Salsabila memfokuskan tolak ukur asas hal ihwal kegentingan yang memaksa revisi UU KPK terhadap pengeluaran Perppu oleh Presiden dan kensekuensi hukum bagi Presiden apabila dalam menetapkan Perppu KPK tidak sesuai dengan asas hal ihwal kegentingan yang memaksa.



## BAB II

### TINJAUAN TENTANG PERPPU

#### A. Pengertian Perundang-Undangan

Undang-undang (*gezets*) adalah dasar dan batas bagi kegiatan pemerintah, yang menjamin tuntutan-tuntutan negara berdasar atas hukum, yang menghendaki dapat diperkirakannya akibat suatu aturan hukum dan adanya kepastian dalam hukum. Menurut pendapat Peter Badura, dalam ketatanegaraan undang-undang ialah produk yang dibentuk bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan Presiden dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. (Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945 hasil perubahan pertama)

Peraturan perundang-undangan dilihat dari peristilahan merupakan terjemahan dari *wettelijke regeling*. Kata *wettelijk* berarti sesuai dengan *wet* atau berdasarkan *wet*. Kata *wet* pada umumnya diterjemahkan dengan undang-undang. Sehubungan dengan kata dasar undang-undang, maka terjemahan *wettelijke regeling* ialah peraturan perundang-undangan. Menurut S.J Fockema Andrea dalam bukunya "*Rechtsgeleerd handwoordenboek*". Perundang-undangan atau *legislation/ wegeving gezetgebung* mempunyai pengertian yang berbeda yaitu : "perundang-undangan merupakan proses pembentukan peraturan-peraturan negara baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah, perundang-undangan adalah segala peraturan-peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah". Perundang-undangan merupakan peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Dan peraturan perundang-undangan memuat aturan mekanisme hubungan antar warga negara, antara warga negara dan negara, serta antara warga negara dengan pemerintah pusat maupun daerah dan antar lembaga negara. (Yuliandri, 2013, p. 25)

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan norma hukum di Indonesia. Perppu merupakan aturan yang dari segi isinya seharusnya ditetapkan dalam

bentuk undang-undang, tetapi karena keadaan kegentingan memaksa maka ditetapkan dalam bentuk peraturan pemerintah. (Febriansyah, 2009, p. 668)

Perppu adalah instrument legal dalam pembentukan payung hukum di Indonesia yang hak pembentukannya ada pada Presiden. Berdasarkan pasal 22 UUD 1945 ayat (1) bahwa “dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang” dalam pasal 22 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menentukan Perppu yang telah dibentuk dan ditetapkan oleh Presiden kemudian harus mendapatkan persetujuan DPR dalam persidangan berikutnya, dan jika tidak mendapatkan persetujuan maka peraturan pemerintah itu dapat dicabut secara legal. (sari, 2020, p. 37)

Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 jo Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 memuat ketentuan umum defenisi peraturan pemerintah pengganti undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Pasal 1 angka 3 Perpres 87 Tahun 2014 juga tidak memberikan batasan pengertian pada Perppu melainkan menyebutkan defenisi yang sama dengan yang tercantum dalam UUD 1945. (Tansa, 2018, p. 14)

## **B. Kedudukan dan Fungsi Perppu dalam Peraturan Perundang-Undangan**

### **1. Kedudukan Perppu**

Negara sangat memerlukan norma hukum, ini bertujuan untuk menciptakan masyarakat yang aman, tentram serta tertib. Di Indonesia norma hukum memiliki tingkatan-tingkatan, mulai dengan yang lebih tinggi hingga keperaturan yang tingkatnya lebih rendah. Undang-Undang Dasar 1945 adalah peraturan tertinggi di Indonesia yang memiliki fungsi sebagai *staatfundamentalnorm*, maksudnya sebagai rujukan legal formal apabila terdapat perbedaan antara peraturan dibawah nya maka peraturan tersebut bisa diajukan *judicial review* untuk dianulir. Pada tingkatan ini peraturan yang dibawah UUD adalah undang-undang. Tingkatan ini dikenal dengan hirearki peraturan perundang-undangan. (S, 2007, p. 77)

Indonesia merupakan negara yang berdasarkan hukum, istilah negara hukum merupakan terjemahan dari *rechstaat* dan *the rule of law*, konsep ini mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

1. Adanya perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM)
2. Adanya pemisahan serta pembagian kekuasaan pada lembaga negara untuk menjamin perlindungan Hak Asasi Manusia.
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan
4. Adanya peradilan administrasi.

Dalam kaitannya dengan negara hukum, tertib hukum yang berbentuk adanya tata urutan Perundang-undangan menjadi suatu yang harus dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan. (A.Ubaedillah, 2006, p. 87)

Jika kita lihat di Indonesia yang memiliki wewenang dalam pembuatan Undang-Undang hakikatnya merupakan kekuasaan bersama DPR dan Presiden, sementara kewenangan pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan kewenangan Presiden, Kepala Daerah, atau Pimpinan Kementrian/Lembaga sesuai kewenangannya

Berdasarkan sistem norma hukum di Indonesia, norma hukum membentuk bangunan piramida, norma hukum itu berlaku dalam sistem berjenjang-berjenjang, berlapis-lapis, dan berkelompok-kelompok. Maksudnya adalah norma hukum tersebut berlaku, bersumber dan berdasar pada norma hukum yang lebih tinggi kedudukannya dan norma hukum yang lebih tinggi tentu berpedoman kepada norma hukum yang lebih tinggi lagi, begitu seterusnya sampai kepada norma dasar negara Indonesia, yaitu Pancasila. (Sabarani, 2021) Berdasarkan hirarki peraturan perundang-undangan diketahui bahwa kedudukan undang-undang dan perppu sejajar atau sederajat. Perppu mempunyai hirarki setingkat dengan undang-undang tetapi perppu terkadang dikatakan tidak sama dengan undang-undang karena belum adanya persetujuan dari DPR. (Arianti, 2020, p. 57)

Kedudukan Perppu dalam hirarki Peraturan Perundang-Undangan tertulis dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 jo Undang-

Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan, yang menyatakan jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana diatur dalam pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya menyebutkan: “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan”

- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

TAP MPR adalah putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penanggungjawab kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang MPR atau bentuk putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berisi hal-hal yang bersifat penetapan.

- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Undang-undang merupakan produk bersama antara presiden dan DPR. Dalam pembentukannya, undang-undang ini bisa saja presiden yang mengajukan Rancangan Undang-Undang yang akan sah menjadi Undang-Undang jika DPR menyetujuinya, begitu pula sebaliknya. Sedangkan peraturan Pemerintah pengganti undang-undang diatur dalam pasal 22 UUD 1945 yang memuat antara lain:

- 1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang - undang.
- 2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan.
- 3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut Hukum darurat ada yang konstitusional-objektif dan ada yang ekstra konstitusional-subjektif.

d. Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

e. Peraturan Presiden.

Peraturan Presiden suatu peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Peraturan Presiden adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

f. Peraturan Daerah Provinsi

Perda Provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.

g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Perda Kabupaten/Kota merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. (Simbolon, 2019, p. 7)

Undang-undang dibentuk oleh DPR dan disetujui bersama oleh DPR dan Presiden serta disahkan oleh Presiden. Sedangkan Perppu dibentuk oleh Presiden tanpa persetujuan DPR karena adanya hal ihwal kegentingan yang memaksa. (Awangga, 2020, p. 46)

Berdasarkan penjelasan diatas Perppu mempunyai kedudukan yang sama dengan undang-undang. Secara materill kekuatan hukumnya sama dengan undang-undang dan bersifat mengikat secara keseluruhan karena adanya sebab akibat dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Perppu merupakan peraturan perundang-undangan yang menggantikan kedudukan undang-undang. (Pradika, 2015, p. 4)

Perppu sebagai *emergency legislation* berdasarkan UUD 1945 merupakan aturan yang mempunyai kedudukan kuat dan sederajat dengan undang-undang. Dari segi bentuknya perppu adalah peraturan pemerintah

namun dari segi isinya perppu sama dengan undang-undang. Perppu disebut dengan undang-undang dalam arti materil atau *wet in materiel zin*, oleh sebab itu DPR harus mengawasi secara ketat perppu tersebut. (Mahendra, 2015, p. 45)

## 2. Fungsi Perppu

Bagir Manan mengelompokkan fungsi peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Fungsi Internal yaitu pengaturan perundang-undangan sebagai sub sistem hukum (hukum perundang-undangan) terhadap sistem kaidah hukum pada umumnya secara internal, peraturan perundang-undangan menjalankan fungsi penciptaan hukum, fungsi integrasi pluralism hukum, fungsi kepastian hukum.
- b. Fungsi eksternal yaitu keterkaitan peraturan perundang-undangan dengan tempat berlakunya. Fungsi eksternal bisa dikatakan juga sebagai fungsi sosial hukum yang meliputi fungsi perubahan, fungsi stabilitas dan fungsi kemudahan. Dengan demikian fungsi ini berlaku pada hukum-hukum kebiasaan, hukum adat dan hukum yurisprudensi. (Halim, 2009, p. 61)

Menurut Prof. A. Hamid Attamini, konteks dalam pembentukan hukum nasional, dalam makalahnya berjudul *fungsi ilmu perundang-undangan dalam pembentukan hukum nasional* (1989), menggaris bawahi 3 (tiga) fungsi utama Ilmu Perundang-undangan, yaitu:

- a. Untuk memenuhi kebutuhan hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, bernegara yang senantiasa berkembang.
- b. Untuk menjembatani lingkup hukum adat dengan hukum yang tidak tertulis lainnya, atau
- c. Untuk memenuhi kebutuhan kepastian hukum tidak tertulis bagi masyarakat. (Syamsuddin, 2014, p. 19)

Berdasarkan hirarki Peraturan Perundang-Undangn disebutkan bahwa undang-undang dan Perppu mempunyai kedudukan yang sama, maka fungsi antara undang-undang dan Perppu sama, perbedaan keduanya

terletak pada pembuatannya. Undang-undang dibuat oleh Presiden bersama DPR dalam keadaan normal sedangkan Perppu dibuat oleh Presiden dibuat dalam keadaan atau kegentingan yang memaksa. Fungsi Perppu adalah :

- a. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 secara tegas menyebutnya.
- b. Pengaturan lebih lanjut secara umum aturan dasar lainnya dalam batang tubuh UUD 1945.
- c. Pengaturan lebih lanjut dalam ketetapan MPR yang secara tegas menyebutnya. (Made Nurmawati, 2017, p. 34)

### **C. Kewenangan Presiden dalam Pembentukan Perppu**

Adanya kekuasaan yang memiliki kewenangan merupakan konsep dari kewenangan yang merupakan ciri khas suatu Negara. Istilah kekuasaan juga disebut dengan otoritas atau wewenang. Wewenang itu sendiri ialah hak serta kekuasaan untuk bertindak dan kekuasaan dalam mengambil keputusan, memerintah, serta memberikan tanggung jawab kepada orang lain. Adapun kewenangan ialah hal yang berwenang serta hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. (Deliarnoor, p. 2)

Kewenangan Presiden dalam membentuk peraturan perundang-undangan dalam konstitusi atau UUD 1945 sendiri tercantum dalam pasal 20 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) yang menyatakan setiap ayatnya: Pasal 20 ayat (2) “setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama” Pasal 20 ayat (3) “jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu” Pasal 20 ayat (4) “Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang”. (Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945)

Pasal 5 ayat (1) UUD 1945: “Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.” Pasal 20 ayat (2) UUD 1945: “setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan

Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”. Ketentuan pasal 20 ayat (2) secara tegas kata “Presiden” sebagai pejabat ataupun lingkungan jabatan yang membahas bersama dan menyetujui bersama DPR suatu rancangan undang-undang (RUU). (Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945)

Berdasarkan ketentuan pasal 22 UUD NRI 1945 yang berisikan: 1. Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak untuk membuat peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. 2. Kewenangan tersebut hanya dapat digunakan apabila dalam keadaan kegentingan yang memaksa, dan 3. Perppu tersebut harus mendapatkan persetujuan DPR pada sidang berikutnya. (Hsb, 2017, p. 113)

Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden harus sigap dan bertindak cepat untuk mengatasi suatu keadaan, yang jika dilakukan pembahasan RUU dengan DPR maka akan memakan waktu yang lama sehingga tidak efektif dalam keadaan yang memaksa. Keadaan memaksa merupakan keadaan darurat yang tidak hanya terbatas pada ancaman bahaya atas keamanan, keutuhan negara, atau ketertiban umum, tetapi juga hal yang dapat mengganggu stabilitas negara, misalnya krisis ekonomi dan bencana alam. (Sugiantari, 2009, p. 14)

Pasal 22 UUD 1945 memberikan kewenangan kepada presiden secara subjektif untuk menilai keadaan negara atau hal ihwal yang terkait dengan negara yang menyebabkan suatu undang-undang tidak dapat dibentuk segera, sedangkan kebutuhan akan pengaturan materil mengenai hal yang perlu diatur sudah sangat mendesak sehingga Pasal 22 UUD 1945 memberikan kewenangan untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang atau Perppu. Jika perppu telah dinilai oleh DPR sebagaimana mestinya dan selanjutnya diterima, maka dapat dikatakan keadaan atau hal ihwal kegentingan yang memaksa yang menjadi syarat pemberlakuan Perppu yang bersangkutan menjadi keadaan atau hal ihwal yang memang bersifat kegentingan yang memaksa yang berdasarkan penilaian yang objektif atas



keadaan atau hal ihwal dimaksud yang dilakukan bersama-sama oleh DPR bersama dengan pemerintah. (Putra, 2015, p. 47-48)

#### **D. Konsep Darurat dalam Pembentukan Perppu**

Darurat menurut bahasa berasal dari kalimat “*adh dharar*” yang berarti sesuatu yang turun tanpa ada yang dapat menahannya. Pengertian mengenai darurat Menurut Abu Bakar ialah kekhawatiran adanya kesulitan atau kerusakan jiwa atau sebagian anggota badan bila tidak memakan yang diharamkan. sedangkan menurut ulama Malikiyah darurat adalah kekhawatiran akan adanya kerusakan jiwa, baik secara meyakinkan maupun dugaan. (Reza Haryo, 2015, p. 48)

Secara harafiah, *Nood Staatrecht* terdiri dari dua kata bahasa Belanda yang disatukan menjadi satu istilah yakni kata *Nood* dan *Staatrecht*. *Nood* adalah darurat, dan *Staatrecht* adalah Hukum Tata Negara. Jadi *Nood Staatrecht* berarti Hukum Tata Negara yang diberlakukan dalam keadaan darurat. Maksudnya yang mengalami kondisi darurat disini adalah keadaan hukumnya. (Bimasakti, 2021, p. 17)

Objek kajian ilmu hukum tata negara darurat adalah negara yang berada dalam keadaan darurat atau “*state of emergency*”. Banyak istilah yang digunakan dalam praktek berbagai negara mengenai keadaan darurat atau terkait dengan pengertian keadaan darurat tersebut. Semuanya merujuk kepada pengertian yang hampir sama, yaitu keadaan bahaya secara tiba-tiba mengancam tertib umum, yang menuntut negara untuk menyelesaikan dengan cara yang tidak biasa digunakan menurut aturan hukum yang berlaku dalam keadaan normal. (Assiddiqie, 2007, p. 7)

Pengertian darurat menurut hukum tata negara ialah keadaan bahaya atau darurat, ialah rangkaian pranata dan wewenang Negara secara luar biasa dan istimewa, untuk jangka waktu yang sesingkat-singkatnya dapat menghapuskan darurat atau bahaya yang mengancam, kedalam kehidupan biasa menurut perundang-undangan dan hukum yang umum dan biasa. (Ashiddiqie, 2011, p. 232)

Di Indonesia, perihal keadaan bahaya dan hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagai dasar dari tindakan pemerintah membentuk Perppu dalam rangka penyelamatan kepentingan bangsa dan negara, dalam pasal 12 dan pasal 22 UUD 1945. Pasal 12 menegaskan bahwa “Presiden menyatakan keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”. Pasal 22 menegaskan bahwa “dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang”. Sebagai peraturan darurat, Perppu mengandung pembatasan-pembatasan, pertama Perppu dikeluarkan dalam keadaan darurat yaitu hal ihwal kegentingan yang memaksa, dalam praktiknya hal ihwal kegentingan yang memaksa sering diartikan secara luas, tidak hanya terbatas keadaan kegentingan atau ancaman, tetapi juga kebutuhan yang dipandang mendesak, kedua, Perppu hanya berlaku untuk jangka waktu yang terbatas. (Ahmad Fala Tansa, 2018, p. 26)

Dalam keadaan yang normal, maka sistem norma hukum diberlakukan berdasarkan Undang-Undang Dasar dan perangkat peraturan perundang-undangan yang secara resmi diadakan untuk mengatur berbagai aspek yang berkenaan dengan penyelenggaraan kegiatan bernegara pada umumnya. Namun dalam praktik, disamping kondisi Negara dalam keadaan biasa (*ordinary condition*) atau normal (*normal condition*), kadang terjadi keadaan yang tidak normal. Keadaan yang menimpa suatu Negara yang bersifat tidak biasa atau tidak normal itu memerlukan pengaturan yang bersifat tersendiri sehingga fungsi-fungsi Negara itu dapat terus bekerja dengan efektif dalam keadaan yang tidak normal. (Jimly Ashiddiqie, 2007, pp. 1-2)

Menurutnya, untuk menghadapi keadaan yang bersifat darurat yang mengancam keselamatan Negara, demokrasi liberal hanya mungkin bertahan dengan mengangkat seorang menjadi dictator yang akan memberlakukan kekuasaan darurat yang memungkinkan “*everything justified that appears to be necessary for a concretely gained success*”. Dengan diberlakukannya keadaan darurat, semua tindakan menjadi benar semata-mata untuk mendapatkan keberhasilan yang kongkrit. (Sony Al-Ihsan, 2020, p. 42)

### **E. Mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.**

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah rangkaian proses yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Rangkaian tahapan tersebut sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Walau tidak semua jenis peraturan perundang-undangan memiliki proses yang sama di setiap tahapan. Setiap jenis peraturan perundang-undangan memiliki materi muatan yang berbeda beda, masing-masingnya memiliki fungsi tertentu. (Fadil, 2018, p. 68)

Pembentukan peraturan perundangan yang baik tentu memiliki syarat yang berkaitan dengan sisttem, asas, tata cara persiapan dan pembahasan tekni penyusunan maupun pemberlakuannya. Bagir Manan berpendapat, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan, tentu harus mengacu pada landasan pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang didalamnya terdiri: Pertama, landasan yuridis. Setiap produk hukum tentu mempunyai dasar berlaku secara yuridis (*juridische gelding*). Dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan peraturan Perundang-undangan, karena akan menunjukkan:

1. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat produk hukum, maksudnya setiap produk hukum harus dibuat oleh orang yang berwenang, kalau tidak, produk hukum itu akan batal demi hukum (*van rechtswegenietig*) atau dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal demi hukum.
2. Keharusan adanya kesesuaian antara bentuk dan jenis produk hukum dengan materi yang diatur, terutama dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau sederajat, apabila terjadi ketidak sesuaian bentuk atau jenis maka ini dapat dijadikan alasan untuk membatalkan atau dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) produk hukum yang dibuat tersebut.

3. Keharusan mengikuti tata cara yang telah ditentukan, apabila tata cara tersebut tidak diikuti, maka suatu produk hukum tersebut belum mempunyai suatu kekuatan hukum yang mengikat dan dapat dibatalkan demi hukum.
4. Keharusan produk hukum tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi.
5. Produk-produk hukum yang dibuat untuk umum dapat diterima oleh masyarakat secara wajar dan spontan. (Yuliandri, 2013, p. 134)

Mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mulai tahap perencanaan, tahap penyusunan, tahap pembahasan, tahap pengesahan, dan tahap pengundangan.

1. Tahap Perencanaan (UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan)

Perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam Prolegnas. Prolegnas merupakan skla prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Dalam penyusunan prolegnas sebagaimana memuat program pembentukan undang-undang dengan judul Rancangan Undang-Undang, materi yang diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Materi yang diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Undang-Undang yang meliputi: latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, jangkauan dan arah pengaturan. Materi yang diatur sebagaimana telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.

2. Tahap Penyusunan (Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011)

Pasal 43.

- (1) Rancangan Undang-undang dapat berasal dari DPR atau Presiden.
- (2) Rancangan Undang-undang yang berasal dari DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berasal dari DPD.
- (3) Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai naskah akademik.
- (4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak berlaku bagi Rancangan Undang-undang mengenai:
  - a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
  - b. Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- (5) Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Pasal 44.

- (1) Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik.
  - (2) Ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.
3. Tahap Pembahasan

Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau Menteri yang ditugasi, pembahasan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan:

- a. Otonomi daerah;
- b. Hubungan pusat dan daerah;
- c. Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;
- d. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya;
- e. Perimbangan keuangan pusat dan daerah, dilakukan dengan mengikutsertakan DPD.

Keterlibatan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I DPD memberikan

pertimbangan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

4. Tahap Pengesahan. (UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan)

Pasal 72.

- (1) Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang.
- (2) Penyampaian Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden.

Pasal 73.

- (1) Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden.
- (2) Dalam hal Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak ditanda tangani oleh Presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama, Rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.
- (3) Dalam hal sahnya Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kalimat pengesahannya berbunyi: Undang-Undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (4) Kalimat pengesahan yang berbunyi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus dibubuhkan pada halaman terakhir undang-undang sebelum

Pengundangan naskah Undang-Undang ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

5. Tahap Pengundangan . (UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan).

Pasal 81.

Agar setiap orang mengetahuinya, Peraturan Perundang-Undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam:

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

Sedangkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) merupakan peraturan yang dibentuk oleh Presiden dalam hal ihwal kepentingan yang memaksa, oleh karena itu proses pembentukannya berbeda dengan pembentukan suatu undang-undang. Selama ini undang-undang dibentuk oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dan disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, serta disahkan oleh Presiden , sedangkan Perppu dibentuk oleh Presiden tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat karena adanya suatu “hal ihwal kepentingan yang memaksa” karena hal itu pembentukan Perppu menjadi lebih singkat. (Redi, 2017, p. 140) dengan ketentuan sebagai berikut :

1. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan berikutnya.
2. DPR dapat menerima atau menolak Peraturan Pengganti Undang-Undang dengan tidak mengadakan perubahan.
3. Jika ditolak DPR, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut dengan sendirinya tidak berlaku lagi. (Simanjuntak, 2007, p. 93)

Dalam sidang pertama DPR setelah Perppu tersebut diundangkan, Perppu tersebut dikirimkan sebagai suatu rancangan undang-undang kepada Pimpinan DPR dengan suatu amanat Presiden, apabila DPR setuju, Perppu tersebut berubah menjadi undang-undang, akan tetapi, apabila DPR menolaknya maka Perppu tersebut dicabut. (Simanjuntak, 2007, p. 94)

Tahap penyusunan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diatur pada beberapa Pasal dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagai berikut:

1. Pasal 52 berbunyi sebagai berikut:

- (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan berikutnya.
- (2) Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk 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 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 ditetapkan menjadi Undang-Undang.
- (6) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku sebagaimana dimaksudkan 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).
2. Pasal 53 menyatakan bahwa ketentuan mengenai tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diatur dengan Peraturan Presiden. (Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011)

## BAB III

### LEGISLASI DALAM KETATANEGARAAN ISLAM

#### A. Al-Sulthah Al-Tasyriyah

Lembaga legislatif atau *Al-sulthah al-Tashri'iyah* merupakan lembaga penengah atau pemberi fatwa, di Indonesia lembaga al sultah tasriyah dikenal dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) serta Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Lembaga ini berwenang membuat aturan atau undang-undang yang tidak boleh bertentangan dengan al-qur'an dan Sunnah (Astri Wulandari & Zainuddin, 2021, p. 81)

*Al-sulthah al-tasyri'iyah* atau yang disebut dengan lembaga legislatif adalah kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam dalam menetapkan hukum yang akan diberlakukan serta dilaksanakan oleh masyarakat sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan oleh Allah SWT dalam syariat Islam. Berdasarkan adanya pembagian kekuasaan maka dengan demikian unsur-unsur legislasi dalam pemerintahan Islam meliputi beberapa hal, yaitu :

1. Pemerintah adalah pemegang kekuasaan untuk menetapkan suatu hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam.
2. Masyarakat Islam sebagai pelaksana.
3. Isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai – nilai dasar syariat Islam. (Nurlali Rahmawati, 2021, p. 14)

dapat dikatakan bahwa dalam *al-sulthah al-tasyri'iyah* pemerintah melakukan tugas *siyasah syar'iyahnya* untuk membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam demi kemaslahatan masyarakat Islam, sesuai dengan semangat ajaran Islam. Sebenarnya, pembagian kekuasaan telah terdapat dalam Islam jauh sebelum pemikir-pemikir barat merumuskan teori tentang *Trias Politica*. yang mana terbagi atas kekuasaan *Tasyri'iyah* (kekuasaan legislatif), kekuasaan *Tanfiziyah* (kekuasaan eksekutif), Kekuasaan *Qada'iyah* (kekuasaan yudikatif). Ketiga sistem ini sudah berjalan sejak zaman Nabi Muhammad SAW di Madinah. Sebagai kepala negara, Nabi memberi tugas-tugas tersebut kepada para sahabat yang mampu dan menguasai bidang-bidangnya, meskipun secara umum semuanya

bermuara kepada Nabi. Dalam perkembangan selanjutnya, pelaksanaan tugas-tugas tersebut pun berkembang dan berbeda-beda sesuai dengan perbedaan masa dan tempat. (Iqbal M. , Fiqh Siyasah, 2014, p. 187-188)

kekuasaan negara dalam tingkat peradapan dunia telah merumuskan pemisahan tiga fungsi besar menampilkan kekuasaan membentuk undang-undang (*legislation*), Pemerintah (*executive*), dan peradilan (*yudiciary*). Pada kewenangan dalam pembentukan undang-undang memiliki asas yang akan mengatur segala aspek kehidupan bernegara dalam melakukan seluruh kegiatannya. Maka legislator yang bertugas menjabarkan semua kebutuhan masyarakat kedalam rumusan undang-undnag dan selalu mengalami perubahan. Menurut pendapat Soetandyo Wignjosoebroto, legislasi dalam siyasah dusturiyah merupakan proses pembentukan undang-undang yang dibuat oleh badan yang dibentuk secara khusus, badan yang dimaksud yaitu Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam siyasah dusturiyah yang melakukan tugas *siyasah syar'iyah* adalah *Ahlu halli walaqdi* yang membentuk hukum yang akan diberlakukan di dalam masyarakat Islam demi kemaslahatan umat Islam. (Djazuli, 2004, p. 49)

Legislasi adalah kewenangan pemerintah Islam dalam membuat serta menetapkan hukum yang akan diberlakukan serta dilaksanakan oleh masyarakat berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah dalam syariat Islam. Otoritas yang membuat *tasyri'* (hukum) pada masa Nabi Muhammad adalah Allah, Allah menurunkan ayat ayat al-Qur'an dengan berangsur-angsur atau mutawatir. Adakalanya ayat yang diturunkan untuk menjawab pertanyaan dan adakalanya untuk menghadapi suatu permasalahan atau perubahan yang terjadi dalam kehidupan masyarakat. Nabi Muhammad juga memiliki peran sebagai penjelas terhadap ayat-ayat al-Qur'an yang bersifat global atau umum . (Iqbal, 2014, p. 190)

Legislasi besar-besaran dilakukan pada pemerintahan Usmani (1300-1924). Hukum yang dipakai pada masa ini tidak hanya fiqh, tetapi juga keputusan khalifah atau sultan dalam persengketaan atau perselisihan yang terjadi dalam masyarakat. Selain itu ada juga keputusan yang diambil dalam

rapat majelis legislatif sebagai *al-sulthah al-tasyri'iyah* dan disetujui oleh khalifah. (Iqbal, 2014, p. 194)

Berdasarkan penjelasan diatas dalam *al-sulthah al-tasyri'iyah* membahas tentang :

#### 1. Dustur

*Dustur* merupakan bagian dari fiqh siyasah yang mengatur masalah terkait perundang-undangan negara, yang membahas 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 hal penting dalam Perundang-undangan. Kajian ini juga membahas konsep negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi. (Iqbal, 2016, p. 177)

Dalam fiqh dusturi, konstitusi disebut juga dengan "*dusturi*". Kata ini berasal dari bahasa Persia. Semula artinya adalah "seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama". Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) Zoroaster (Majusi). Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab, kata dustur berkembang pengertiannya menjadi asas, dasar, atau pembinaan. Menurut istilah, *dustur* berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar serta hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun tertulis (konstitusi). Kata *dustur* juga sudah diserap ke dalam bahasa Indonesia yang salah satu artinya adalah Undang-Undang Dasar suatu negara. (Iqbal, 2016, p. 178)

Berdasarkan penjelasan di atas disimpulkan bahwa kata-kata *dustur* dalam bahasa inggris yaitu *constitution*, dan Undang-Undang Dasar dalam bahasa Indonesia. Permasalahan dalam *siyasah dusturiyah* adalah hubungan antara pemimpin dengan rakyatnya serta lembaga-lembaga yang ada dalam masyarakat. Oleh sebab itu, di dalam *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. (Djazuli, 2007, p. 47)

Perumusan Undang-Undang Dasar dalam Islam memiliki prinsip-prinsip yaitu jaminan atas hak asasi manusia, setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum, tanpa membedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan, dan agama. Inti dari persoalan dalam sumber konstitusi ini adalah suatu aturan yang berhubungan antara pemerintah dan rakyat. Konstitusi juga membahas aturan yang berkaitan dengan sumber-sumber dan kaidah Perundang-undangan di dalam suatu negara, baik sumber material, sumber sejarah, sumber perundangan, maupun sumber penafsirannya. Perumusan konstitusi tersebut tidak dapat dilepaskan dari latar belakang sejarah negara yang bersangkutan, baik masyarakat, politik maupun kebudayaan. Dengan demikian, materi dalam konstitusi itu sejalan dengan aspirasi dan jiwa masyarakat dalam negara tersebut. (Iqbal, 2016, p. 178)

## 2. Qanun

Kanun atau *Qanun* berasal dari bahasa Yunani yang masuk menjadi bahasa Arab melalui bahasa Suryani, yang berarti “alat pengukur”, kemudian berarti “kaidah”. Dalam bahasa Arab kata kerja *kanna* yang artinya membuat hukum (*to make law, to legislate*) Kemudian qanun dapat berarti hukum (*law*), peraturan (*rule, regulation*), Undang-Undang (*statute, code*). (Ismail, 2013, pp. 67-68)

*Qanun* dalam kamus bahasa Indonesia dikenal dengan istilah “kanun” yang berarti, Undang-Undang, peraturan, Kitab Undang-Undang, hukum, kaidah. Istilah kanun juga ditemukan dalam Kamus Aceh-Indonesia I, yakni “kanun” berarti peraturan, Undang-Undang, hukum, adat kebiasaan. (Antariksa, 2017, p. 17)

Secara istilah, *qanun* adalah ketetapan hukum yang berlaku dalam masyarakat dan digunakan untuk kemaslahatan masyarakat. *Qanun* dalam

tinjauan istilah, sebagaimana penjelasan tersebut bukan aturan terhadap ibadah saja, tetapi termasuk aspek mu'amalah antar sesama manusia yang ditetapkan oleh pemerintah. Berikut terminologi *qanun* dalam beberapa penjelasan berdasarkan referensi yang ditemukan :

- a. Al-Yasa' Abubakar, *Qanun* adalah peraturan daerah yang setingkat dengan peraturan pemerintah untuk melaksanakan otonomi khusus di Aceh.
- b. *Qanun* ialah produk hasil ijtihad yang menjadi sebagai hukum untuk diterapkan dalam suatu wilayah. Salah satu sumber menjelaskan *qanun* adalah kumpulan kaidah mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik tertulis maupun secara tidak tertulis. Dalam pengertian ini, memaknakan *qanun* dalam arti luas yaitu mencakup segala peraturan.
- c. Sumber dari Jabbar Sabil merujuk pada penjelasan Al-Najjar dan Abdul Allah Mubruk secara terminologi kata *qanun* adalah kumpulan kaidah yang mengatur hubungan masyarakat dimana jika diperlukan seseorang akan dipaksa oleh pemerintah untuk mengikuti aturan tersebut. (Sabbil, 2012, p. 201)

Berdasarkan *Qanun* Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pembentukan Qanun dapat dirumuskan teknik-teknik penyusunan Qanun sebagai berikut :

- a. Perencanaan pembentukan *Qanun*
- b. Penyiapan Pembentukan *Qanun*
- c. Penyampaian rancangan *Qanun*
- d. Pembahasan dan Pengesahan Rancangan Qanun. (Ismail, 2013, p. 83)

## B. Kepala Negara

Sistem kepemimpinan dan orang yang memimpin dalam pemerintahan Islam disebut dengan *Khalifah* atau Kepala negara, Imam, Amirul Mukmin. Kepala negara adalah orang yang diberi wewenang oleh Allah dalam menjalankan amanat untuk memimpin rakyatnya dan akan dimintai pertanggungjawaban oleh Allah SWT. (Weni Gusdi Sari & Zainuddin, 2021, p. 179). Kata *khalifah* berasal dari kata *khalifah-yakhlifu-khalfun* yang berarti *al-'aud* atau *al-balad* yakni menggantikan. Menurut al-Raqib-al-Asfahani arti “menggantikan yang lain” kandungan kata *khalifah* berarti melaksanakan sesuatu atas nama yang digantikan baik orang yang menggantikannya itu bersamanya atau tidak (Iqbal, 2014, p. 149)

Kepala negara, menteri-mentri serta pegawai kementerian termasuk kepada lembaga eksekutif atau *al-sultah tanfidziyah* yaitu lembaga yang memiliki fungsi untuk menjalankan aturan undang-undang yang berpedoman pada Al-Qur'an dan Sunnah. *Al-sultah tanfidziyah* bertujuan menegakkan aturan sesuai dengan Al-Qur'an dan Sunnah agar rakyat mengakui dan paham akan peraturan-peraturan dalam kehidupan berbangsa. (Astri Wulandari & Zainuddin, 2021, p. 81)

Khalifah adalah kepala negara atau pemimpin tertinggi yang agung menggantikan pemimpin tertinggi sebelumnya dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Kepala negara diangkat dan diberhentikan oleh suatu pemerintahan yang sah, yang mempunyai hak dan kewajiban mengatur roda pemerintahan demi kemajuan dan kesejahteraan rakyat baik dalam bidang agama, politik, sosial, budaya dan bidang pemerintahan secara umum. Sebagaimana dalam surat al-Baqarah ayat 30:

وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلٰئِكَةِ اِنِّيْ جَاعِلٌ فِى الْاَرْضِ خَلِيْفَةً ۗ قَالُوْۤا اَتَجْعَلُ فِيْهَا مَن يُفْسِدُ فِيْهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَآءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ ۗ قَالَ اِنِّيْۤ اَعْلَمُ

مَا لَا تَعْلَمُوْنَ ﴿۳۰﴾

*Artinya:ingatlah ketika Tuhanmu berfirman kepada Para Malaikat: "Sesungguhnya aku hendak menjadikan seorang khalifah di muka bumi." mereka berkata: "Mengapa Engkau hendak menjadikan (khalifah) di bumi itu orang yang akan membuat kerusakan padanya dan menumpahkan darah, Padahal Kami Senantiasa bertasbih dengan memuji Engkau dan mensucikan Engkau?" Tuhan berfirman: "Sesungguhnya aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui."*

Pendapat Musthafa al-Marawy: sesungguhnya yang dimaksud dengan *khalifah* adalah pengganti Allah dalam mengatur perintah-perintah Allah diantara manusia. (Lubis, 2019, p. 34)

Kepala negara adalah orang yang diberi wewenang oleh Allah dalam menjalankan amanat untuk memimpin rakyatnya dan akan dimintai pertanggungjawaban oleh Allah SWT. Maka masyarakat wajib mematuhi aturan yang dibuat oleh kepala negara selagi tidak bertentangan dengan aturan Allah SWT (Weni Gusdi Sari & Zainuddin, 2021, p. 179). Sebagaimana dalam Q.S An-Nisa ayat 59:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ  
 مِنْكُمْ ۗ فَإِن تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ  
 تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَٰلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾

*Artinya: Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. kemudian jika kamu berlainan Pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.*

Penegakkan istitusi *khalifah* atau *imamah*, menurut para fuqaha', mempunyai dua fungsi, yaitu memelihara agama Islam dan melaksanakan



hukum-hukumnya, serta menjalankan politik kenegaraan dalam batas-batas yang digariskan Islam. Menurut al-Mawardi *imamah* dibutuhkan untuk menggantikan kenabian dalam rangka memelihara agama dan mengatur kehidupan dunia. Sejalan dengan pandangan al-Mawardi, ‘Audah mendefenisikan bahwa *khalifah* atau *imamah* adalah kepemimpinan umum umat Islam dalam masalah-masalah keduniaan dan keagamaan untuk menggantikan Nabi Muhammad SAW, dalam rangka menegakkan agama dan memelihara segala yang wajib yang dilaksanakan oleh segenap umat Islam (Iqbal, 2014, p.149-150).

Menurut Ibnu Khaldun bahwa *khalifah* adalah pertanggung jawaban yang diberikan kepada seorang untuk mengusahakan kemaslahatan agama dan dunia dan bertujuan pada kepentingan akhirat. Pada hakikatnya pemegang *khilafah* adalah sebagai penerus misi kenabian, yaitu menjaga agama dan mengatur dunia. (Masyhud, 2012, p. 73)

Dalam Al-Quran dan Sunnah yang menjelaskan tentang syarat menjadi seorang kepala negara ialah, QS. An-Nisa’ ayat 59

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ

*Artinya: Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu.*

Syarat penting yang harus dimiliki sebagai kepala negara adalah beragama Islam, mengingat salah satu tugas utama kepala negara adalah menerapkan syariat Islam. Suatu hal yang tidak masuk akal bila tugas yang sangat ini diserahkan kepada non muslim. Bila jabatan kepala negara dipangku oleh kepala negara non muslim, menurut Dhiya al-Din al-Rais ialah sudah pasti penegakan syariat Islam akan sulit direalisasi dan kepentingan-kepentingan umat Islam diperjuangkan. Syarat menjadi kepala negara dalam Islam, menurut Al-Mawardi harus memenuhi:

1. Adil yang meliputi segala aspeknya.

2. Berilmu pengetahuan sehingga mampu membuat keputusan yang tepat (Berijtihad).
3. Sehat inderanya, seperti penglihatan, pendengaran, dan lisannya agar ia mampu mengetahui langsung persoalan yang dihadapi.
4. Anggota tubuhnya normal dan tidak cacat. Jika cacat itu akan menghalanginya untuk bergerak dan bertindak dengan cepat.
5. Memiliki kecerdasan yang membuatnya mampu mengatur rakyat dan mengelola kepentingan publik.
6. Keberanian dan ketegasan sehingga mampu melindungi pihak yang lemah dan menghadapi musuh.
7. Keturunan dari suku Quraisy, berdasarkan hadis “para pemimpin berasal dari Quraisy”. (Hasan, 2014, p. 99)

Khalifah sebagai kepala negara adalah “pengganti” Nabi dalam memelihara agama dan mengatur kehidupan keduniawian, kepala negara yang pandai menjaga amanah adalah kepala negara yang bertanggung jawab dan selalu berusaha dengan segenap kemampuan yang dimilikinya untuk menunaikan dengan baik semua tugas dan kewajiban yang diemban kepadanya. Tugas khalifah meliputi:

1. Mewujudkan persatuan dan kesatuan umat, terdapat dalam surat al-Hujarat: 10

إِنَّمَا الْمُؤْمِنُونَ إِخْوَةٌ فَأَصْلِحُوا بَيْنَ أَخَوَيْكُمْ وَاتَّقُوا اللَّهَ لَعَلَّكُمْ

تُرْحَمُونَ

*Artinya: orang-orang beriman itu Sesungguhnya bersaudara. sebab itu damaikanlah (perbaikilah hubungan) antara kedua saudaramu itu dan takutlah terhadap Allah, supaya kamu mendapat rahmat.*

2. Tolong menolong dalam kebaikan dan ketaqwaan , terdapat dalam surat al-Maidah: 2

يَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا لَا تَحِلُّوا شَعْبِيرَ اللَّهِ وَلَا الشَّهْرَ الْحَرَامَ وَلَا الْهُدَى  
وَلَا الْقَلْبَيْدَ وَلَا ءَامِينَ الْبَيْتِ الْحَرَامِ يَبْتَغُونَ فَضْلًا مِّن رَّبِّهِمْ  
وَرِضْوَانًا ۚ وَإِذَا حَلَلْتُمْ فَاصْطَادُوا ۚ وَلَا تَجْرِمَنكُمْ شَنَّانُ قَوْمٍ أَن  
صَدُّوكُمْ عَنِ الْمَسْجِدِ الْحَرَامِ أَن تَعْتَدُوا ۚ وَتَعَاوَنُوا عَلَى الْبِرِّ  
وَالتَّقْوَىٰ ۚ وَلَا تَعَاوَنُوا عَلَى الْإِثْمِ وَالْعُدْوَانِ ۚ وَاتَّقُوا اللَّهَ ۖ إِنَّ اللَّهَ

شَدِيدُ الْعِقَابِ ﴿٢٠﴾

*Artinya : Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu melanggar syi'ar-syi'ar Allah[, dan jangan melanggar kehormatan bulan-bulan haram, jangan (mengganggu) binatang-binatang hady, dan binatang-binatang qalaa-id, dan jangan (pula) mengganggu orang-orang yang mengunjungi Baitullah sedang mereka mencari kurnia dan keredhaan dari Tuhannya dan apabila kamu telah menyelesaikan ibadah haji, Maka bolehlah berburu. dan janganlah sekali-kali kebencian(mu) kepada sesuatu kaum karena mereka menghalang-halangi kamu dari Masjidilharam, mendorongmu berbuat aniaya (kepada mereka). dan tolong-menolonglah kamu dalam (mengerjakan) kebajikan dan takwa, dan jangan tolong-menolong dalam berbuat dosa dan pelanggaran. dan bertakwalah kamu kepada Allah, Sesungguhnya Allah Amat berat siksa-Nya.*

3. Menegakkan keadilan dalam masyarakat, terdapat dalam surat An-Nisa: 135.

﴿يَتَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلَّهِ وَلَوْ عَلَىٰ  
 أَنفُسِكُمْ أَوِ الْوَالِدِينَ وَالْأَقْرَبِينَ ۚ إِن يَكُنْ غَنِيًّا أَوْ فَقِيرًا فَاللَّهُ  
 أَوْلَىٰ بِهِمَا ۗ فَلَا تَتَّبِعُوا أَهْوَىٰٓ أَن تَعْدِلُوا ۗ وَإِن تَلَوْرَأْ أَوْ تَعْرَضُوا  
 فَإِنَّ اللَّهَ كَانَ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا ﴿١٣٥﴾

*Artinya: Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu bapa dan kaum kerabatmu. jika ia. Kaya ataupun miskin, Maka Allah lebih tahu kemaslahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. dan jika kamu memutar balikkan (kata-kata) atau enggan menjadi saksi, Maka Sesungguhnya Allah adalah Maha mengetahui segala apa yang kamu kerjakan.*

4. Bertanggung jawab terhadap amar nahi munkar, terdapat dalam surat Ali-Imran 104.

وَلَتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ  
 الْمُنْكَرِ ۗ وَأُولَٰئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ ﴿١٠٤﴾

*Artinya : dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang munkar; merekalah orang-orang yang beruntung. (Q.S Ali-Imran, 104)*

Kewajiban kepala negara dari sudut pandang tujuan negara dan syari'at yang melekat terhadap kepala negara tidak bisa lepas dari tujuan dan fungsi

negara. Seorang kepala negara memiliki kewajiban untuk melaksanakan dan menegakkan tujuan negara. Kewajiban-kewajiban negara dalam hukum Islam meliputi :

1. Melaksanakan penertiban (*law and order*) untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrokan-bentrokan dalam masyarakat. Kepala negara harus melaksanakan penertiban. Dalam posisi demikian dapat dikatakan bahwa kepala negara bertindak sebagai “stabilisator”.
2. Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.
3. Pertahanan, hal ini diperlukan untuk menjaga kemungkinan serangan dari luar. Untuk ini negara harus dilengkapi dengan alat pertahanan.
4. Menegakkan keadilan. Keadilan harus ditegakkan pertama kali oleh kepala negara. Pejabat-pejabat negara harus berbuat adil mengikuti sikap adil yang dicontohkan oleh kepala negara. Penegakkan keadilan harus dimulai dan dicontohkan oleh badan-badan pengadilan terlebih dahulu. (Ubaidillah, 2000, p. 55)

Menurut al-Mawardi, sebagai pengganti Rasul, jabatan kepala negara memiliki sepuluh kewajiban yang harus dipenuhi. Kesepuluh kewajiban tersebut adalah sebagai berikut:

1. Memelihara keutuhan agama sesuai dengan ajaran-ajaran dasar yang pasti dan kesepakatan ulama salaf.
2. Melaksanakan hukum diantara orang yang berselisih dan menghentikan permusuhan yang terjadi dikalangan masyarakatnya, sehingga timbullah keadilan secara merata dan tidak ada penindasan satu orang atau kelompok atas orang atau kelompok lain.
3. Memelihara keamanan dalam negeri, sehingga orang merasa aman pula untuk bekerja dan berusaha sesuai dengan profesi dan keahlian masing-masing.
4. Menegakkan hudud (hukum pidana), sehingga hukum Allah bisa berjalan dan hak-hak insan terpelihara.
5. Memperkuat pertahanan keamanan negara dari kemungkinan serangan-serangan pihak luar.

6. Berjihad melawan musuh-musuh Islam yang membangkang dari dakwah Islam.
7. Mengelola keuangan negara seperti ghanimah, al-fa'i, pajak, dan sedekah lainnya.
8. Menentukan belanja negara (APBN)
9. Mengangkat pejabat-pejabat negara berdasarkan kejujuran, keadilan dan kepercayaan mereka memegang jabatan tersebut.
10. Secara langsung mengelola urusan kenegaraan secara umum. Dengan demikian umat hidup dalam kemakmuran dan agama dapat berjalan dengan baik (Iqbal, 2014, p. 242-243)

### C. Sumber Hukum Siyasah Dusturiyah

Sumber-sumber dalam hukum siyasah dusturiyah yang dijadikan landasan fundamental dalam pemikiran, yaitu:

#### 1. Syariah

Secara etimologis syariah adalah “jalan ke tempat pengairan” atau “jalan yang harus diikuti” sedangkan menurut para ahli, syariah adalah “segala titah Allah yang berhubungan dengan tingkah laku manusia diluar yang mengenai akhlak”. Jadi syariah adalah nama bagi hukum-hukum yang bersifat amaliah. Menurut Dr. Farouk Abu Zeid syariah ialah apa yang ditetapkan Allah melalui lisan Nabi-Nya. Allah adalah pembuat hukum yang menyangkut kehidupan agama dan kehidupan dunia. (Syarifuddin, Ushul Fiqh 1, 2008, p. 1) Kata syariah muncul dalam beberapa ayat Al-Qur'an yaitu

##### a. Q.S Al-Jatsiyah: 18

ثُمَّ . جَعَلْنَاكَ عَلَىٰ شَرِيْعَةٍ مِّنَ الْأَمْرِ فَاتَّبِعْهَا وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَاءَ

الَّذِينَ لَا يَعْلَمُونَ ﴿١٨﴾

*Artinya : kemudian Kami jadikan kamu berada di atas suatu syariat (peraturan) dari urusan (agama itu), Maka ikutilah syariat*

*itu dan janganlah kamu ikuti hawa nafsu orang-orang yang tidak mengetahui.*

b. Q.S Al-Maidah: 48

وَأَنْزَلْنَا إِلَيْكَ الْكِتَابَ بِالْحَقِّ مُصَدِّقًا لِمَا بَيْنَ يَدَيْهِ مِنَ  
 الْكِتَابِ وَمُهَيْمِنًا عَلَيْهِ ۖ فَاحْكُم بَيْنَهُم بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ وَلَا  
 تَتَّبِعْ أَهْوَاءَهُمْ عَمَّا جَاءَكَ مِنَ الْحَقِّ لِكُلِّ جَعَلْنَا مِنْكُمْ شِرْعَةً  
 وَمِنْهَا جَاءَ ۚ وَلَوْ شَاءَ اللَّهُ لَجَعَلَكُمْ أُمَّةً وَاحِدَةً وَلَٰكِن لِّيَبْلُوَكُمْ فِي  
 مَا آتَيْنَاكُمْ ۖ فَاسْتَبِقُوا الْخَيْرَاتِ ۚ إِلَى اللَّهِ مَرْجِعُكُمْ جَمِيعًا  
 فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ فِيهِ تَخْتَلِفُونَ ﴿٤٨﴾

*Artinya : dan Kami telah turunkan kepadamu Al Quran dengan membawa kebenaran, membenarkan apa yang sebelumnya, Yaitu Kitab-Kitab (yang diturunkan sebelumnya) dan batu ujian terhadap Kitab-Kitab yang lain itu; Maka putuskanlah perkara mereka menurut apa yang Allah turunkan dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu mereka dengan meninggalkan kebenaran yang telah datang kepadamu. untuk tiap-tiap umat diantara kamu, Kami berikan aturan dan jalan yang terang. Sekiranya Allah menghendaki, niscaya kamu dijadikan-Nya satu umat (saja), tetapi Allah hendak menguji kamu terhadap pemberian-Nya kepadamu, Maka berlomba-lombalah berbuat kebajikan. hanya kepada Allah-lah kembali kamu semuanya, lalu diberitahukan-Nya kepadamu apa yang telah kamu perselisihkan itu.*

Syariah adalah hukum atau ketentuan yang berasal dari Allah Swt, didalam syariah itu ada Al-Qur'an dan Sunnah.

- a. Al-Qur'an adalah sumber pokok utama yang menjadi aturan agama Islam yang dijadikan dasar dalam menentukan hukum adalah Al-Qur'an. Al-Qur'an merupakan satu-satunya sumber yang paling tinggi dalam menentukan hukum-hukum lainnya, karena Al-Qur'an tidak pernah mengalami kondisi dan perubahan walaupun zaman terus berjalan. (Dahlia, 2020 : 20)
- b. Sunnah dijadikan sumber hukum kedua setelah Al-Qur'an, yaitu semua yang berasal dari Nabi Muhammad, baik itu ucapan (*qaul*), perbuatannya (*fi'il*), ataupun ketetapan atau diamnya Rasulullah SAW (*taqrir*) terhadap yang dilakukan oleh para sahabat. (Dahlia, 2020 : 20)

## 2. Fiqh

Secara etimologis Fiqh berarti paham yang mendalam. Sedangkan menurut istilah ilmu tentang hukum-hukum syar'I yang bersifat amaliah yang digali dan ditemukan dan dalil-dalil tafsili. Dengan demikian secara ringkas dapat dikatakan Fiqh adalah dugaan kuat yang dicapai oleh mujtahid dalam usahanya menemukan hukum Allah. (Syarifuddin, Ushul Fiqh 1, 2008, p. 5)

Menurut Abdul Wahab Khallaf fiqh adalah pengetahuan tentang hukum-hukum syariat Islam mengatur perbuatan manusia, yang diambil dari dalil-dalil secara rinci, atau yurispudensi yaitu kumpulan hukum syariat Islam mengenai perbuatan manusia yang berasal dari dalil-dalil yang rinci. (Nur, 2007, p. 17)

## 3. Ijma

Ijma merupakan sumber hukum ketiga, yaitu kesepakatan para mujtahid untuk menentukan suatu hukum demi kemaslahatan umat dengan cara musyawarah setelah wafatnya Rasulullah SAW. Ijma harus disepakati oleh semua mujtahid, apabila di dalam musyawarah tersebut ada beberapa mujtahid yang tidak setuju dengan hasil keputusan mayoritas peserta musyawarah, maka ijma tersebut dinyatakan batal. (Rusdaya, 2020 : 45)

## 4. Qiyas



Dalam fiqh siyasah Al-Qiyas digunakan untuk mencari *'illat* hukum. Qiyas menurut bahasa merupakan ukuran, mengukur, mengetahui ukuran sesuatu, atau menyamakan sesuatu dengan yang lainnya. Jadi qiyas diartikan sebagai mengukur sesuatu atas yang lain agar di ketahui persamaan antara keduanya. (Umam, 2000, p. 93) Al-Qiyas adalah menghubungkan suatu perkara yang tidak ada nash tentang hukumnya kepada perkara lain yang ada nash hukumnya karena adanya kesatuan dalam *'illat* hukum, proses penetapan hukum melalui Al-Qiyas bukanlah menetapkan hukum dari awal, melainkan menjelaskan pada suatu kasus yang belum ada hukumnya. (Rusdaya, 2020, p. 60)

Apabila dalam suatu masalah kontemporer sering kali tidak ditemukan ketentuan hukumnya dalam Al-Quran, Hadis, dan ijma maka dengan Qiyas dengan mengikuti ketentuan yang sudah ada hukumnya di dalam nash. Dan kemudian menarik kesimpulan bahwa ketentuan yang telah ada hukumnya tersebut, dapat diberlakukan karena dengan adanya persamaan secara analogis. (Yunarti, 2018, p. 60)

#### 5. Fatwa

Nasehat, petuah, atau jawaban atas pertanyaan yang berkaitan dengan hukum disebut dengan fatwa secara etimologis. Secara bahasa berarti pendapat yang disampaikan oleh mujtahid atau fakih atas jawaban atas pertanyaan dari peminta fatwa dalam suatu permasalahan. Bisa disimpulkan bahwa fatwa merupakan tanggapan yang dikeluarkan atas persoalan hukum yang tidak mengikat. Sejatinya fatwa berkenaan dengan aspek hukum, tetapi jika dilihat materi-materi fatwa secara keseluruhan yang dikeluarkan oleh MUI misalnya, maka meliputi hampir seluruh persoalan agama, hukum, akhlak, teologi dan sufisme. (Sofyan, 2010, pp. 178-179)

#### 6. Qadha

Hasbi ash-Shiddiqie, mengemukakan bahwa *al-qadha* adalah lembaga peradilan yang mengadili dan memutuskan suatu perkara. Hakim

dalam membuat keputusan berdasarkan syariat disebut dengan Qadi. (Manan, 2016, p. 232)

7. Adat kebiasaan suatu bangsa yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip al-Quran dan Hadits.

Adat kebiasaan ini sering diistilakan dengan konvensi merupakan ketentuan yang tidak tertulis, dan ada pula adat kebiasaan itu diangkat menjadi suatu ketentuan yang tertulis, yang persyaratan adat untuk dapat diterima sebagai hukum yang harus diperhatikan.

#### **D. Metode Ijtihad dalam Pembentukan Hukum**

Ijtihad adalah mencurahkan daya dan kemampuan intelektual dan memperoleh jawaban hukum syara' dari dalil-dalilnya. (Shidiq, 2011, p. 100) Menurut al-Syaukani dalam kitabnya *Irsyad al-Fukuhul*, ijtihad adalah mengerahkan kemampuan dan memperoleh hukum syar'I yang bersifat amali melalui cara istibath. Menurut Ibn Syubki, ijtihad adalah pengarahan kemampuan seorang faqih untuk menghasilkan dugaan kuat tentang hukum syara' dalam bentuk yang dirinya merasa tidak mampu berbuat seperti itu (Mardani, 2013, p. 354)

Menurut K.H Ali Yafie, Ijtihad adalah upaya bersungguh-sungguh untuk menegaskan suatu persangkaan yang kuat (*zhann*) yang didasarkan pada petunjuk yang diberlakukan. Ijtihad dalam Fiqh mempunyai dua pengertian secara umum dan terbatas. Pengertian secara umum ijtihad adalah upaya berpikir atau penalaran untuk menentukan suatu pilihan pada keadaan tidak memiliki suatu pegangan yang meyakinkan sehubungan dengan pelaksanaan ibadah tertentu atau muamalah tertentu, sehingga seseorang tersebut memiliki pegangan yang kuat dalam melaksanakan kegiatan. Sedangkan ijtihad dalam artian terbatas adalah mengacu kepada penalaran yang bersifat ilmiah, ijtihad ini berada ruang lingkup Bab peradilan dan kekuasaan kehakiman yang merupakan suatu keharusan bagi kepentingan umum. Ijtihad ini dibebankan kepada lembaga atau orang yang mempunyai kemampuan dan keahlian khusus yang mempunyai wewenang dalam melakukan pelayan bagi

kepentingan umum, yang tergolong disini adalah para hakim atau penasehat hukum (Mufti). (Amrullah, 2014, p. 306)

Dari beberapa defenisi diatas dapat diambil hakikat dari ijtihad sebagai berikut:

1. Ijtihad adalah pengarahannya daya nalar secara maksimal.
2. Usaha ijtihad dilakukan oleh orang yang telah mencapai derajat tertentu dibidang keilmuan disebut faqih.
3. Produk atau usaha yang diperoleh dari ijtihad itu adalah dugaan kuat tentang hukum syara' yang bersifat amali'
4. Usaha ijtihad ditempuh dengan cara-cara istinbath. (Mardani, 2013, p. 354)

Dasar hukum dalam berijtihad di dalam Al-Quran terdapat pada Q.S An-Nisa 59 :

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا اطِيعُوْا اللّٰهَ وَاَطِيعُوْا الرَّسُوْلَ وَاُوْلٰى الْاَمْرِ مِنْكُمْ  
 فَاِنْ تَنٰزَعْتُمْ فِيْ شَيْءٍ فَرُدُّوْهُ اِلَى اللّٰهِ وَالرَّسُوْلِ اِنْ كُنْتُمْ تُوْمِنُوْنَ بِاللّٰهِ  
 وَالْيَوْمِ الْاٰخِرِ ۗ ذٰلِكَ خَيْرٌ وَّاَحْسَنُ تَاْوِيْلًا ﴿٥٩﴾

Artinya: *Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. kemudian jika kamu berlainan Pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.*

berdasarkan ayat diatas, Allah memerintahkan untuk setiap permasalahan yang menjadi objek perbedaan pendapat untuk mengembalikan kepada dalil Al-Quran dan Sunnah. Cara untuk mengembalikan permasalahan tersebut disebut dengan ijtihad (Dahlan, 2014, p. 343)

Adapun yang menjadi landasan ijtihad yang berasal dari hadits, sebagaimana dari Amr bin Ash ra.

“bahwa ia mendengar Rasulullah bersabda : *“apabila seorang hakim menghukum dan dengan kesungguhannya ia memperoleh kebenaran, maka baginya dua pahala, apabila ia menghukum dan dengan kesungguhannya ia salah, maka baginya satu pahala”* (H.R Bukhari dan Muslim)

Kandungan hadist tersebut menurut Muhammad Luqman as-Salafi dalam kitab Syarah Bulughul Maram, yaitu hukum pada setiap peristiwa hanya satu menurut Allah, hukum itu terkadang ditemukan oleh orang-orang yang mencurahkan kemampuan dan mengarahkan kekuatannya. Apabila berhasil menemukan kebenaran itu akan memperoleh dua pahala yaitu pahala ijtihad dan pahal benar, apabila salah maka memperoleh pahala ijtihad. Jika hakim mengambil keputusan tanpa berfikir dan mencari kebenaran, maka akan berdosa. (Luqman, 2006, pp. 496-497)

Dari gambaran umum tentang ijtihad yang diuraikan terlihat bahwa ijtihad adalah kegiatan orang yang memenuhi syarat tertentu dalam menentukan penggalian terhadap hukum Allah dari petunjuk atau dalil dan merumuskan dalam bentuk hukum. Unsur pokok dalam Ijtihad adalah : Orang yang melakukan ijtihad disebut mujtahid, dan dugaan kuat tentang hukum Allah yang terdapat dalam petunjuk yang menjadi sasaran ijtihad, yang disebut “mujtahad”. (Syarifuddin, Ushul Fiqh II, 2008, p. 291) Syarat untuk menjadi mujahid,

1. Berhubungan dengan kepribadian yaitu secara umum yang harus dimiliki adalah telah baligh berakal, syarat kepribadian secara khusus. Ijtihad adalah karya ilmiah secara umum namun yang dilakukan dan dihasilkan adalah hukum yang dinisbatkan kepada Allah, maka dituntut yaitu keimanan, ia harus beriman kepada Allah secara sempurna baik yang berkenaan dengan zat, sifat, dan perbuatan-Nya.
2. Syarat yang berhubungan dengan kemampuan, harus memiliki kemampuan akademis untuk meneliti dan menggali hukum syara' dari dalil-dalil serta kemampuan merumuskan formulasi hukum. Syarat

tersebut adalah pandai berbahasa arab karena sumber pokok hukum syara yaitu Al-Qur'an dan Sunnah, memiliki pengetahuan tentang Al-Qur'an, memahami Hadis Nabi, pengetahuan tentang Ijma Ulama, pengetahuan tentang Qiyas. (Syarifuddin, Ushul Fiqh II, 2008, pp. 291-293)

Metode ijtihad adalah prosedur dari kajian hukum untuk melahirkan pemikiran-pemikiran Fiqh, ada 3 metode ijtihad, yaitu:

1. Ijtihad Bayani

Metode analisis kebahasaan untuk memberikan penjelasan-penjelasan terhadap makna teks Al-Qur'an dan Sunnah.

2. Ijtihad Ta'lili atau disebut ijtihad Qiyasi

Ijtihad ta'lili yaitu memberi segala daya upaya kesungguhan untuk memperoleh suatu hukum yang tidak ada padanya nash qat'I, nash dzanni dan tidak ada pula ijma.

3. Ijtihad Istishlahi

Ijtihad istishlahi yaitu memberikan segala daya kesungguhan untuk memperoleh hukum-hukum syara' dengan jalan menerapkan kaidah-kaidah kulliyah. (Mardani, 2013, p. 366)

Produk Ijtihad dibedakan menjadi empat, yaitu Fiqh, Qanun (undang-undang), Qad'I (putusan pengadilan), Fatwa (pendapat Ulama). (Mardani, 2013, p. 368)

#### **E. Kaidah Ushul Fiqh**

*Al-Qawaid* (kaidah) diartikan oleh ulama secara bahasa adalah *qaidah* berarti asas, dasar, atau fondasi baik dalam arti konkret maupun abstrak, seperti kata-kata *qawaid al-bait* berarti fondasi rumah, *qawaid al-din* artinya dasar-dasar agama, *qawaid al-ilm* artinya kaidah-kaidah ilmu. Jadi secara bahasa *al-Qawaid al-Fiqhiyah* (kaidah-kaidah fikih) secara etimologis adalah dasar-dasar atau asas-asas yang bertalian dengan masalah-masalah atau jenis-jenis Fiqh. (Djazulli, 2006, p. 2) Secara istilah para Ulama berbeda dalam mendefinisikan kaidah fiqh, walaupun begitu tetapi substansinya sama. Menurut Muhammad Abu Zahra mendefinisikan kaidah adalah kumpulan hukum-hukum yang serupa yang kembali kepada qiyah/ analogi yang

mengumpulkannya, menurut Al-Jurjani adalah ketetapan yang kulli (menyeluruh) mencakup seluruh bagiannya. Sedangkan menurut Imam Tajjudin al-Subki, kaidah adalah sesuatu yang bersifat general meliputi bagian yang banyak sekali, yang bisa dipahami hukum bagian tersebut dengan kaidah tadi. (Djazulli, 2006, p. 2)

Menurut istilah yang digunakan oleh ahli Ushul Fiqh, Ushul Fiqh adalah suatu ilmu yang membahas tentang berbagai ketentuan dan kaidah yang digunakan untuk menggal, menemukan serta merumuskan suatu hukum dari sumbernya. Dalam penggunaan kadang digunakan untuk menetapkan suatu dalil ayat-ayat Al-Qur'an dan Hadist yang berhubungan dengan perbuatan mukallaf yang dirumuskan dalam "hukum Fiqh" agar dapat diamalkan dengan mudah. Demikian pula peristiwa yang terjadi atau sesuatu yang ditemukan dalam kehidupan dapat ditentukan hukum atau statusnya dengan mempergunakan dalil. Dengan kata lain ushul fiqh merupakan kumpulan kumpulan kaidah yang menjelaskan kepada ahli hukum Islam cara-cara mengeluarkan hukum dari dalil-dalil syara. Objek utama dalam kajian ushul fiqh adalah *Adillah Syar'iyah* adalah dalil dalil syar'I yang merupakan sumber hukum dalam ajaran Islam. Selain dari membicarakan pengertian dan kedudukannya dalam hukum *Adillah Syar'iyah* itu dilengkapi dengan berbagai ketentuan dalam merumuskan hukum dengan mempergunakan masing-masing dalil itu. Dalam kaitan Hukum dengan Ushul Fiqh tidak ubahnya dengan penetapan syariat Islam dengan memperhatikan kebutuhan serta keadaan masyarakat. (Wafi, 2020, p. 35)

#### **F. Maqasid Al-Syari'ah**

*Maqasid al-syari'ah* adalah makna dan tujuan yang dapat dipahami pada setiap hukum dan untuk mengagungkan hukum itu sendiri, atau bisa juga diartikan dengan tujuan akhir dari syariat Islam dan rahasia-rahasia yang ditetapkan oleh al-syari'ah pada setiap hukum yang ditetapkan-Nya. (Busyuro, 2019, p. 10)

*Maqasid al-syari'ah* bertujuan tercapainya kemaslahatan dan terhindarnya kerusakan di dunia dan di akhirat yang hendak dicapai bagi

manusia dari penetapan sebuah hukum syara'. Oleh karena itu, untuk mencapai kepada kemaslahatan dan penolakan terhadap mafsadah dalam menentukan sebuah hukum sangat dibutuhkan agar tidak melenceng dari tujuan syara'. (Akar Syarif, 2017, p. 360)

1. *Hifdz ad-Din* (Memelihara Agama)

Keberadaan Agama merupakan fitrah bagi setiap manusia, hukum positif bahkan memberikan perlindungan sebagai bentuk hak asasi manusia yang harus mendapat perlindungan dari ancaman atau gangguan dari pihak manapun.

2. *Hifdz an-Nafs* (Memelihara Jiwa)

Islam, seperti halnya sistem lain melindungi hak-hak untuk hidup, merdeka dan merasakan keamanan. Dalam hal ketentuan memuliakan jiwa manusia juga terhadap tindakan penganiayaan atau pembunuhan secara massal yang mengakibatkan banyaknya korban meninggal atau masuk kategori pelanggaran terhadap hak asasi manusia.

3. *Hifdz al-Aql* (memelihara akal)

Untuk melindungi akal manusia dari keterbelakangan mental, Islam mengharamkan mengkonsumsi minuman keras dan yang dalam bentuk lainnya yang terlarang, Islam menghukum orang yang menjual, mengedarkan dan meminum atau mengkonsumsi minuman keras dan obat-obatan terlarang, perlindungan terhadap akal ini bertujuan agar manusia terhindar dari kerusakan akal yang dapat berpengaruh terhadap mentalitas dan kerusakan saraf manusia itu sendiri.

4. *Hifdz an-Nasl* (memelihara keturunan)

Islam dalam mewujudkan perlindungan terhadap keturunan manusia disyariatkan perkawinan agar mempunyai keturunan yang saleh dan jelas nasabnya. Dalam menjaga keturunan Islam melarang perbuatan zina dan menuduh orang lain berbuat zina tanpa bukti baik laki-laki maupun perempuan.

5. *Hifdz al-Mal* (memelihara hak milik/harta)

Berbagai macam transaksi dan perjanjian (muamalah) dalam perdagangan, bagi hasil, dan sebagainya dianjurkan dalam Islam guna melindungi harta seorang muslim agar dapat melangsungkan kehidupan secara sejahtera. Islam sangat melarang keras tindakan pencurian, korupsi, memakan harta secara bathil, penipuan, dan perampokan karena tindakan ini akan menimbulkan pihak lain yang tertindas. (Rohidin, 2017, pp. 31-36)

Kaidah *tasharrufu imamala al ra'iyati manuutun bi al maslahat* merupakan kebijakan pemimpin kepada rakyatnya harus memberikan kemaslahatan dan kesejahteraan bagi rakyatnya, jadi segala tindakan atau kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya harus memberikan manfaat dalam keputusannya, baik itu manfaat untuk di dunia maupun manfaat ukhrawi atau terhindar dari kerusakan. (Abdul Mudjib, 2005: 61)



## **BAB IV**

### **TEMUAN PENELITIAN**

#### **A. Argumentasi Pembentukan Perppu Menurut Hukum Tata Negara Islam**

##### 1. Argumentasi Pembentukan Perppu di Indonesia

- a. Adanya hal ihwal kegentingan yang memaksa atau keadaan darurat untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang.

Pasal 22 UUD 1945 menyebutkan tiga kondisi (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. (Riyanti, 2019, p. 14) (2) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangannya yang berikut; (3) Jika tidak mendapat persetujuan maka peraturan pemerintah itu harus dicabut. (Nurlali Rahmawati, 2021, p. 1)

Perihal keadaan bahaya dan hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagai dasar dari tindakan pemerintah membentuk Perppu dalam rangka penyelamatan kepentingan bangsa dan negara, dalam pasal 12 dan pasal 22 UUD 1945. Pasal 12 menegaskan bahwa “Presiden menyatakan keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”. Pasal 22 menegaskan bahwa “dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang”. Sebagai peraturan darurat, Perppu mengandung pembatasan-pembatasan, pertama Perppu dikeluarkan dalam keadaan darurat yaitu hal ihwal kegentingan yang memaksa, dalam praktiknya hal ihwal kegentingan yang memaksa sering diartikan secara luas, tidak hanya terbatas keadaan kegentingan atau ancaman, tetapi juga kebutuhan yang dipandang mendesak, kedua, Perppu hanya berlaku untuk jangka waktu yang terbatas. (Ahmad Fala Tansa, 2018, p. 26)

Dalam kondisi yang normal, tentu sistem norma hukum diberlakukan berdasarkan pada Undang-Undang Dasar dan perangkat peraturan perundang-undangan yang secara resmi diadakan untuk

mengatur berbagai aspek yang berkenaan dengan penyelenggaraan kegiatan bernegara pada umumnya. Namun dalam praktik, disamping kondisi Negara dalam keadaan biasa (*ordinary condition*) atau normal (*normal condition*), kadang terjadi keadaan yang tidak normal. Keadaan yang menimpa suatu Negara yang bersifat tidak biasa atau tidak normal itu memerlukan pengaturan yang bersifat tersendiri sehingga fungsi-fungsi Negara itu dapat terus bekerja dengan efektif dalam keadaan yang tidak normal. (Jimly Ashiddiqie, 2007, pp. 1-2)

- b. Undang-undang yang dibutuhkan belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai.

Kekosongan hukum (*rechstvaccum*) merupakan kekosongan undang-undang atau peraturan perundang-undangan ada kalanya ini terjadi dari pihak yang memiliki wewenang dalam melakukan penyusunan suatu peraturan perundang-undangan baik oleh legislatif maupun eksekutif.

Undang-undang yang dibutuhkan tetapi tidak lagi relevan atau tertinggal dari perkembangan zaman tentu bertentangan dengan konstitusi, khususnya terkait dengan kepastian hukum

- c. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

## 2. Argumentasi Pembentukan Hukum Dalam Islam

Dalam Islam, kajian yang membahas terkait permasalahan perundang-undangan negara disebut dengan *Fiqh Siyasah Dusturiyah*, membahas tentang konsep konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara merumuskan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan bagian penting dalam suatu perundang-undangan negara serta masyarakat yang menjadi pelaksana perundang-undangan tersebut. (Nurlali Rahmawati, 2021, p. 12)

Legislasi adalah kewenangan pemerintah Islam dalam membuat serta menetapkan hukum yang akan diberlakukan serta dilaksanakan oleh masyarakat berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah dalam syariat Islam. Otoritas yang membuat *tasyri'* (hukum) pada masa Nabi Muhammad adalah Allah. Allah menurunkan ayat-ayat al-Qur'an secara berangsur-angsur selama lebih kurang 23 tahun. Adakalanya ayat tersebut diturunkan untuk menjawab suatu pertanyaan, adakalanya pula untuk menanggapi suatu perubahan atau permasalahan yang terjadi dalam masyarakat. Nabi Muhammad juga berperan sebagai penjelas terhadap ayat-ayat al-Qur'an yang masih bersifat global dan umum. (Iqbal, 2014, p. 190)

- a. Adakalanya hukum tidak ditemukan dalam Al-Qur'an dan Sunnah padahal hukum tersebut sangat dibutuhkan maka akan dilakukan Ijtihad.

Yang mana dasar hukum dalam berijtihad di dalam Al-Quran terdapat pada Q.S An-Nisa 59 :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُوْلِي الْأَمْرِ  
 مِنْكُمْ فَإِن تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ  
 تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَٰلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾

Artinya: *Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. kemudian jika kamu berlainan Pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.*

Pada ayat diatas, Allah memerintahkan untuk setiap masalah yang menjadi objek perbedaan pendapat untuk mengembalikan kepada dalil Al-Quran dan Sunnah. Cara untuk mengembalikan permasalahan tersebut disebut dengan ijtihad (Dahlan, 2014, p. 343)

Adapun yang menjadi landasan ijtihad yang berasal dari hadits, sebagaimana dari Amr bin Ash ra. “bahwa ia mendengar Rasulullah bersabda : *“apabila seorang hakim menghukum dan dengan kesungguhannya ia memperoleh kebenaran, maka baginya dua pahala, apabila ia menghukum dan dengan kesungguhannya ia salah, maka baginya satu pahala”* (H.R Bukhari dan Muslim)

Kandungan hadist tersebut menurut Muhammad Luqman as-Salafi dalam kitab Syarah Bulughul Maram, yaitu hukum pada setiap peristiwa hanya satu menurut Allah, hukum itu terkadang ditemukan oleh orang-orang yang mencurahkan kemampuan dan mengarahkan kekuatannya. Apabila berhasil menemukan kebenaran itu akan memperoleh dua pahala yaitu pahala ijtihad dan pahala benar, apabila salah maka memperoleh pahala ijtihad. Jika hakim mengambil keputusan tanpa berfikir dan mencari kebenaran, maka akan berdosa. (Luqman, 2006, pp. 496-497)

Beberapa contoh hukum fikih dan ijtihad yang dipraktekan oleh para sahabat yaitu: Pertama Pada masa Abu Bakar, ketika sebagian kaum muslimin tidak mau menunaikan zakat sedangkan kewajiban lain dilakukan, mereka beranggapan bahwa membayar zakat hanya pada masa Nabi Muhammad SAW. Didalam hal ini ada dua pendapat yang berbeda, pertama memerangi padahal mereka beriman, kedua membiarkan mereka tanpa membayar zakat, padahal zakat merupakan bagian dari rukun Islam, kemudian hal tersebut di musyawarakan.. kemudian Umar bin Khattab berpendapat tidak memerangi mereka karena Nabi SAW bersabda “aku diperintah untuk memerangi manusia sehingga mereka mengucapkan kalimat syahadat. Maka terjalalah dariku darah mereka kecuali dengan haknya. Abu Bakar berkata : “tidak, demi Allah bukan kah ini dengan haknya? dimana haknya membayar zakat sebagaimana haknya mendirikan shalat. Maka berdasarkan hal ini kita wajib memerangi orang yang tidak mau membayar zakat. ( (Fauzi, 2018, p. 11)

Kedua Ijtihad dalam ketatanegaraan pada masa khalifah Umar bin Khatab, beliau merasa perlu membentuk dewan-dewan dalam

pemerintahannya, mencetak mata uang sebagai alat tukar dalam perdagangan, membentuk pasukan tentara yang tetap untuk membela agama Islam dan kamu muslim, dan tindakan lainnya yang belum pernah ada dan tidak ada petunjuk dari wahyu maupun dari Sunnah. Umar menetapkan berdasarkan ijtihad dengan pertimbangan bagi kepentingan umum dalam melaksanakan pemerintahan. Dalam pelaksanaan hukum, Umar bin Khatab melihat banyak permasalahan sosial yang meskipun sudah ada petunjuk sebelumnya (dari nash atau sunnah Nabi) namun dalam kenyataannya di masyarakat waktu menuntut untuk memahami kembali petunjuknya. (Syarifuddin, Ushul Fiqh II, 2008, p. 274)

b. Dalam keadaan darurat

Ada beberapa dalil dalam Al-Qur'an yang menjelaskan tentang kebolehan melakukan sesuatu keadaan darurat, yaitu:

1) Q.S Al-Baqarah: 173

إِنَّمَا حَرَّمَ عَلَيْكُمُ الْمَيْتَةَ وَالْدَّمَ وَلَحْمَ الْخِنزِيرِ وَمَا أُهِلَّ بِهِ  
لِغَيْرِ اللَّهِ فَمَنْ اضْطُرَّ غَيْرَ بَاغٍ وَلَا عَادٍ فَلَا إِثْمَ عَلَيْهِ إِنَّ اللَّهَ غَفُورٌ

رَحِيمٌ

*Artinya : Sesungguhnya Allah hanya mengharamkan bagimu bangkai, darah, daging babi, dan binatang yang (ketika disembelih) disebut (nama) selain Allah. tetapi Barangsiapa dalam Keadaan terpaksa (memakannya) sedang Dia tidak menginginkannya dan tidak (pula) melampaui batas, Maka tidak ada dosa baginya. Sesungguhnya Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang.*

Jika dikaitkan dengan konsep darurat, mengandung arti *ghaira baghin* (sedang ia tidak menginginkannya) dalam ayat ini adalah tanpa menzalimi siapapun. Sementara *wa la adin* (tidak melampaui batas) dalam ayat ini adalah tanpa melampai kadar darurat.

## 2) Q.S Al-An'am: 119

وَمَا لَكُمْ إِلَّا تَأْكُلُوا مِمَّا ذُكِرَ اسْمُ اللَّهِ عَلَيْهِ وَقَدْ فَصَّلَ لَكُمْ مَا حَرَّمَ عَلَيْكُمْ إِلَّا مَا اضْطُررْتُمْ إِلَيْهِ وَإِنَّ كَثِيرًا لَيُضِلُّونَ بِأَهْوَاءِهِمْ بِغَيْرِ عِلْمٍ إِنَّ رَبَّكَ هُوَ أَعْلَمُ بِالْمُعْتَدِينَ ﴿١١٩﴾

*Artinya: Mengapa kamu tidak mau memakan (binatang-binatang yang halal) yang disebut nama Allah ketika menyembelihnya, Padahal Sesungguhnya Allah telah menjelaskan kepada kamu apa yang diharamkan-Nya atasmu, kecuali apa yang terpaksa kamu memakannya. dan Sesungguhnya kebanyakan (dari manusia) benar benar hendak menyesatkan (orang lain) dengan hawa nafsu mereka tanpa pengetahuan. Sesungguhnya Tuhanmu, Dia-lah yang lebih mengetahui orang-orang yang melampaui batas.*

Makna ayat tersebut, hal-hal yang sebenarnya telah diharamkan atas kalian terpaksa memakannya karena menahan rasa yang sudah tidak tertahankan lagi, maka hal itu diperbolehkan atas kalian.

## 3) Q.S An-Nahl: 155

إِنَّمَا حَرَّمَ عَلَيْكُمُ الْمَيْتَةَ وَالدَّمَ وَلَحْمَ الْخِنزِيرِ وَمَا أُهْلٍ لِّغَيْرٍ  
 اللَّهُ بِهِ ۖ فَمَنْ اضْطُرَّ غَيْرَ بَاغٍ وَلَا عَادٍ فَإِنَّ اللَّهَ غَفُورٌ رَّحِيمٌ ﴿١٥٥﴾



*Artinya :Sesungguhnya Allah hanya mengharamkan atasmu (memakan) bangkai, darah, daging babi dan apa yang disembelih dengan menyebut nama selain Allah; tetapi Barang siapa yang terpaksa memakannya dengan tidak Menganiaya dan tidak pula melampaui*

*batas, Maka Sesungguhnya Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang.*

Ayat tersebut menuturkan pengecualian Karena alasan darurat demi menjaga keselamatan nyawa dari kematian, sehingga mengkesampingkan adanya bahaya yang menjadi sebab pengharaman. Sebab, dalam keadaan lapar perut besar menjadi kuat dari serangan makanan tanpa merasa sakit berbeda dengan keadaan biasa.

Menurut Wahbah az-Zuhaili, apabila terjadi keadaan bahaya, dimana keadaan itu harus segera diselesaikan untuk menjaga keamanan, ketenangan, serta kesehatan umum, maka dalam keadaan seperti ini dibolehkan untuk memutuskan suatu hukum secara langsung tanpa menunggu keputusan hakim, hal ini seperti dalam kaidah Fiqh :

### **تصرف الامام منوط بالمصلحة**

*Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung pada kemaslahatan*

Maksud dari kaidah ini jika menurut keyakinan seorang kepala negara, terdapat keadaan yang membahayakan maka seorang pemimpin selaku kepala negara harus menghilangkan kemafsadatan/ darurat dari rakyatnya.

Membuat peraturan secara langsung adalah hak pemerintah untuk menetapkan sendiri perintahnya terhadap rakyat melalui kekuatan paksa, tanpa melalui birokrasi yang semestinya yaitu persetujuan DPR. Karena hal ini menghindari bahaya dalam suatu negara dan bertujuan mendapatkan manfaat seperti dalam kaidah Fiqhiyah :

### **دَرْءُ الْمَفَاسِدِ مُقَدَّمٌ عَلَى جَلْبِ الْمَصَالِحِ**

*Menghindari bahaya harus lebih diutamakan dari pada meraih manfaat*

Kelonggaran dalam Islam tentu juga masih dalam batasan syariat yaitu tidak boleh bertentangan dengan al-Qur'an dan Hadist. Persyaratan lain untuk berijtihad menetapkan suatu hukum baru, *Khalifah/Imam* (kepala negara) harus mementingkan kepentingan umat Islam secara

*Kaffah*, bahwa kebijakan pemerintah harus mempertimbangkan aspirasi rakyatnya. Karena jika tidak mempertimbangkan aspirasi rakyat maka suatu keputusan pemerintah tidak akan efektif dalam pemberlakuannya. Berdasarkan kaidah Fiqhiyah: *Kemaslahatan umum yang lebih luas harus diutamakan atas kemaslahatan yang khusus (golongan atau kelompok tertentu)*

Pemerintah tidak boleh menciptakan suatu peraturan perundang-undangan yang merugikan rakyat. Kebijakan pemimpin harus sesuai dengan kepentingan umum bukan untuk golongan tertentu. (Nurlali Rahmawati, 2021, p. 19)

Tentunya hukum yang diciptakan tersebut tidak boleh bertentangan dengan sumber-sumber hukum Islam yang mana :

#### 1) Syariah

Syariah adalah “segala titah Allah yang berhubungan dengan tingkah laku manusia diluar yang mengenai akhlak”. Jadi syariah adalah nama bagi hukum-hukum yang bersifat amaliah. Menurut Dr. Farouk Abu Zeid syariah ialah apa yang ditetapkan Allah melalui lisan Nabi-Nya. Allah adalah pembuat hukum yang menyangkut kehidupan agama dan kehidupan dunia. (Syarifuddin, Ushul Fiqh 1, 2008, p. 1) Syariah adalah hukum atau ketetapan yang berasal dari Allah Swt, didalam syariah itu ada Al-Qur’an dan Sunnah.

#### 2) Fiqh

Secara etimologis Fiqh berarti paham yang mendalam. Sedangkan menurut istilah ilmu tentang hukum-hukum syar’I yang bersifat amaliah yang digali dan ditemukan dan dalil-dalil tafsili. Dengan demikian secara ringkas dapat dikatakan Fiqh adalah dugaan kuat yang dicapai oleh mujtahid dalam usahanya menemukan hukum Allah. (Syarifuddin, Ushul Fiqh 1, 2008, p. 5)

#### 3) Ijma

Ijma merupakan sumber hukum ketiga, yaitu kesepakatan para mujtahid untuk menetapkan suatu hukum demi kemaslahatan umat



dengan cara musyawarah dalam waktu tertentu setelah Nabi Muhammad SAW meninggal dunia. Ijma harus disepakati oleh semua mujtahid, apabila di dalam musyawarah tersebut ada beberapa mujtahid yang tidak setuju dengan hasil keputusan mayoritas peserta musyawarah, maka ijma tersebut dinyatakan batal. (Rusdaya, 2020 : 45)

4) Qiyas

Dalam fiqh siyasah Al-Qiyas digunakan untuk mencari *'illat* atau persamaan hukum. Al-Qiyas adalah menghubungkan suatu perkara yang tidak ada nash tentang hukumnya kepada perkara lain yang ada nash hukumnya karena adanya kesatuan dalam *'illat* hukum, proses penetapan hukum melalui Al-Qiyas bukanlah menetapkan hukum dari awal, melainkan menjelaskan pada suatu kasus yang belum ada hukumnya. (Rusdaya, 2020 : 60)

5) Fatwa

Nasehat, petuah, atau jawaban atas pertanyaan yang berkaitan dengan hukum disebut dengan fatwa secara etimologis. Secara bahasa berarti pendapat yang disampaikan oleh mujtahid atau fakih atas jawaban atas pertanyaan dari peminta fatwa dalam suatu permasalahan. Bisa disimpulkan bahwa fatwa merupakan tanggapan yang dikeluarkan atas persoalan hukum yang tidak mengikat. Sejatinya fatwa berkenaan dengan aspek hukum, tetapi jika dilihat materi-materi fatwa secara keseluruhan yang dikeluarkan oleh MUI misalnya, maka meliputi hampir seluruh persoalan agama, hukum, akhlak, teologi dan sufisme. (Sofyan, 2010, pp. 178-179)

6) Qadha

Hasbi ash-Shiddiqie, mengemukakan bahwa *al-qadha* adalah lembaga peradilan yang mengadili dan memutuskan suatu perkara. Hakim dalam membuat keputusan berdasarkan syariat disebut dengan Qadi. (Manan, 2016, p. 232)

- 7) Adat kebiasaan suatu bangsa yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip al-Quran dan Hadits.

Adat kebiasaan ini sering diistilakan dengan konvensi merupakan ketentuan yang tidak tertulis, dan ada pula adat kebiasaan itu diangkat menjadi suatu ketentuan yang tertulis, yang persyaratan adat untuk dapat diterima sebagai hukum yang harus diperhatikan.

Berdasarkan uraian di atas peneliti dapat menyimpulkan bahwa dalam hukum tata negara Islam terkait argumentasi atau alasan pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang sudah ada diatur dalam pemerintahan Islam walaupun istilah Perppu tersebut tidak dikenal dalam Islam tetapi alasan alasan pembentukan Perppu tersebut sama dengan aturan pembentukan aturan dalam Islam, yang mana dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa atau dalam keadaan darurat tidak ditemukannya suatu aturan didalam sumber hukum Islam maka kepala negara atau *Khalifah/ Imam* akan berijtihad untuk menetapkan hukum tersebut yang tidak bertentangan hierarki peraturan hukum dalam Islam, yang secara berurutan yaitu Syariat hukum yang berasal dari Allah yaitu Al-Qur'an dan Sunnah Nabi Saw, Fiqh, Ijma, Qias, Fatwa, dan Qadha.

## **B. Kewenangan Kepala Negara Dalam Mengeluarkan Perppu Menurut Hukum Tata Negara Islam**

### **1. Kewenangan Presiden Dalam Mengeluarkan Perppu**

Kewenangan adalah kumpulan dari wewenang-wewenang atau kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik. Kewenangan disini adalah kewenangan Presiden dalam membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan negara sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Dalam sistem pemerintahan Presidensial seperti yang dianut oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia, Presiden memegang kekuasaan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan (Assiddiqie, 2007, p. 316)

Kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif ialah kewenangan Presiden dalam membentuk peraturan perundang-undangan berada dalam bingkai pemerintahan yang berarti kekuasaan untuk menjalankan undang-undang. Presiden juga memiliki wewenang untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Menurut pendapat Montesqui yang dikutip Sumali, prinsipnya kekuasaan legislatif merupakan satu-satunya badan yang membuat peraturan perundang-undangan, namun dalam praktiknya terbatas pada undang-undang saja, untuk peraturan diluar undang-undang dan UUD cenderung melekat kepada kekuasaan eksekutif. Kewenangan eksekutif untuk membentuk peraturan perundang-undangan diluar undang-undang dan UUD masih dalam koridor yang ditentukan undang-undang dan UUD. (Zamroni, 2015, p. 12)

Kewenangan Presiden dalam membentuk peraturan perundang-undangan dalam konstitusi atau UUD 1945 sendiri tercantum juga dalam pasal :

- a. Pasal 5 ayat (1) UUD 1945: Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
- b. Pasal 20 ayat (2) UUD 1945: Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.
- c. Pasal 20 ayat (3) UUD 1945: Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu”
- d. Pasal 20 ayat (4) UUD 1945 : Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. (Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945)

Pasal 20 ayat (2) UUD 1945: “setiap rancangan Undang-Undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”. Ketentuan pasal 20 ayat (2) secara tegas kata “presiden” sebagai pejabat ataupun lingkungan jabatan yang membahas

bersama dan menyetujui bersama DPR suatu rancangan undang-undang (RUU). (Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945)

Kewenangan Presiden menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) didasarkan pada pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang,” Pasal 22 UUD 1945 memberikan kewenangan kepada prsiden secara subjektif untuk menilai keadaan negara atau hal ihwal yang terkait dengan negara yang menyebabkan suatu undang-undang tidak dapat dibentuk segera, sedangkan kebutuhan akan pengaturan materil mengenai hal yang perlu diatur sudah sangat mendesak sehingga Pasal 22 UUD 1945 memberikan kewenangan untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang atau Perppu. Jika perppu telah dinilai oleh DPR sebagaimana mestinya dan selanjutnya diterima, maka dapat dikatakan keadaan atau hal ihwal kegentingan yang memaksa yang menjadi syarat pemberlakuan Perppu yang bersangkutan menjadi keadaan atau hal ihwal yang memang bersifat kegentingan yang memaksa yang berdasarkan penilaian yang objektif atas keadaan atau hal ihwal dimaksud yang dilakukan bersama-sama oleh DPR bersama dengan pemerintah. (Putra, 2015, p. 47-48)

## 2. Kewenangan Kepala Negara Membentuk Aturan dalam Islam

Kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam dalam menetapkan suatu hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakat sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan oleh Allah SWT dalam syariat Islam. Berdasarkan adanya pembagian kekuasaan maka unsur-unsur legislasi dalam pemerintahan Islam meliputi beberapa hal, yaitu pemerintah adalah pemegang kekuasaan untuk menetapkan suatu hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam, masyarakat Islam sebagai pelaksana serta isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai – nilai dasar syariat Islam. (Nurlali Rahmawati, 2021, p. 14)

Kepala negara yang dikenal di Indonesia adalah Presiden sedangkan dalam Pemerintahan Islam disebut dengan khalifah adalah pengganti, yaitu seorang menggantikan tempat orang lain dalam beberapa persoalan atau yang menggantikan kedudukan orang yang sebelumnya atau juga orang yang menggantikan kedudukan orang lain. Sama halnya dengan fungsi *kekhalifahan* Nabi Muhammad SAW, yang digantikan oleh *khalifah* Abu Bakar untuk menegakkan peraturan-peraturan duniawi, maka Abu Bakar dinamakan dengan *khalifah Rasul Allah* yaitu pengganti Rasulullah (Iqbal, 2014, p. 150)

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

- a. *Khalifah* untuk tunduk kepada aturan perundang-undangan Islam, dituntut untuk melaksanakan hukum-hukumnya, mengeluarkan aturan hukum atau undang-undang atau qanun pengaturan sesuai dengan prinsip-prinsip kaidah-kaidahnya.
- b. *Khalifah* tidak memiliki kewenangan legislasi (*al-tasyri'*), karena hak dalam pembuatan hukum atau qanun hanyalah milik Allah SWT dan Rasul-Nya. *Khalifah* bersama *Ahlu al-halli wa al-'aqdi* hanya sebatas melakukan ijtihad untuk membentuk aturan hukum atau qanun atau undang-undang yang tidak diatur dalam koridor Al-Qur'an dan Al-Hadis.
- c. *Khalifah* beserta semua staf dan pembantu-pembantunya harus mempunyai komitmen kepada kaidah-kaidah sistem pemerintahan Islam yang telah ditetapkan dalam Al-Qur'an dan Al-Hadist. (Tansa, 2018, p. 39).

Pada Masa Nabi Muhammad yang memiliki otoritas untuk menetapkan hukum itu adalah Allah. Allah menurunkan ayat-ayat al-Qur'an secara mutawatir atau bertahap selama lebih kurang 23 tahun. Ayat yang diturunkan adakalanya untuk menjawab suatu permasalahan, dan ada pula untuk menanggapi suatu perubahan atau permasalahan yang terjadi

dalam kehidupan masyarakat. Nabi berperan sebagai penjelas atas ayat-ayat Al-Qur'an yang masih bersifat umum atau global. Dalam pemerintahan yang dibuat oleh Nabi Muhammad SAW, sebagai kepala negara tampak pada pelaksanaan tugas-tugas yang tidak terpusat kepada Nabi. Dalam Piagam Madinah beliau diakui sebagai Pemimpin tertinggi, yang berarti pemegang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Tapi walaupun pada masa itu orang belum mengenal teori pemisahan kekuasaan, namun dalam prakteknya beliau mendelegasikan tugas-tugas eksekutif dan yudikatif kepada para sahabat yang di anggapnya mampu dan cakap. Untuk pemerintahan di Madinah, Nabi menunjuk beberapa sahabat sebagai pembantu beliau, sebagai Katib (Sekretaris), sebagai 'amil (pengelola zakat) dan sebagai qadhi (hakim). Untuk pemerintahan di daerah Nabi mengangkat seorang qadhi, dan seorang amil untuk setiap daerah dan provinsi.

Legislasi besar-besaran dilakukan pada pemerintahan Usmani (1300-1924). Hukum yang dipakai pada masa ini tidak hanya fiqh, tetapi juga keputusan khalifah atau sultan dalam persengketaan atau perselisihan yang terjadi dalam masyarakat. Selain itu ada juga keputusan yang diambil dalam rapat majelis legislatif sebagai *al-sulthah al-tasyri'iyah* dan disetujui oleh khalifah. (Iqbal M. , Fiqh Siyasah, 2014, p. 194)

Pada pemerintahan Usmani memberikan kewenangan terhadap Khalifah untuk membuat perundang-undangan dengan inisiatifnya sendiri, aturan yang dibuat dinamakan dengan *qanun*. Terdapat tiga kategori *qanun* yang sifatnya hanyalah khusus pada pembahasan tertentu, keputusan Khalifah mengacu kepada wilayah khusus atau kelompok tertentu, serta secara umum undang-undang atau *qanun* tersebut diterapkan dalam sistem pemerintahan. Berdasarkan konsep aturan hukum dalam Fiqh Dusturiyah merupakan bagian dari fiqh siyasah membahas masalah perundang-undangan negara. (Iqbal, 2014, p. 100)

Sejarah Islam pada pemerintahan Usmani, *qanun* merupakan kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara

sesama anggota masyarakat dalam negara, baik itu secara tertulis maupun tidak. *Qanun* merupakan salah satu produk ijtihad Khalifah, dimana kewenangan seorang Khalifah dalam menetapkan *qanun* yang tidak diatur secara tegas dalam *nash*. (Sukardja, 2012, p. 67)

Khalifah dalam membuat *qanun* haruslah sesuai dengan lapangan ijtihad, yaitu : 1. Hanya sebatas pada hal-hal yang didalamnya tidak ditemukan *nash* yang bersifat qat'i dan pasti, baik keabsahannya (*qat'iyuts tsubuut*) maupun pengertiannya (*qat'iyud dilaalah*), 2. Hukum yang sudah menjadi kewajiban agama (*ma'luum min ad-dini bi adh-dharuurah*), contohnya : hukum wajibnya sholat lima waktu, puasa, zakat, haji, diharamkannya zina dan pembunuhan. (Tansa., 2018, p. 58)

Prinsip-prinsip yang digunakan dalam Islam dalam merumuskan peraturan perundang-undangan ialah jaminan atas hak asasi manusia, setiap anggota masyarakat dan adanya persamaan kedudukan semua orang dimata hukum tanpa membedakan strata sosial, pendidikan, kekayaan serta agama. Inti dari sumber konstitusi itu sendiri ialah suatu aturan yang berhubungan antara pemimpin dengan rakyatnya. Konstitusi ini juga membahas suatu yang berkaitan dengan sumber-sumber dan kaidah Perundang-undangan di suatu negara, baik sumber material, sumber sejarah, sumber perundangan, maupun sumber penafsirannya. Perumusan konstitusi tersebut tidak dapat dilepaskan dari latar belakang sejarah negara yang bersangkutan, baik masyarakat, politik maupun kebudayaan. Dengan demikian, materi dalam konstitusi itu sejalan dengan aspirasi dan jiwa masyarakat dalam negara tersebut. (Iqbal, 2016, p. 178)

Menurut Islam tidak seorang pun berhak menetapkan hukum yang akan diberlakukan bagi umat Islam. Hal ini ditegaskan oleh Allah dalam Q.S Al-An'am : 57

قُلْ إِنِّي عَلَىٰ بَيِّنَةٍ مِّن رَّبِّي وَكَذَّبْتُمْ بِهِ ۗ مَا عِندِي مَا  
تَسْتَعْجِلُونَ بِهِ ۗ إِنَّ الْحُكْمَ إِلَّا لِلَّهِ ۗ يَقْضُ الْحَقَّ وَهُوَ خَيْرُ

الْفَصِيلِينَ ﴿٥٧﴾

*Artinya : Katakanlah "Sesungguhnya Aku berada di atas hujjah yang nyata (Al Quran) dari Tuhanku, sedang kamu mendustakannya. tidak ada padaku apa (azab) yang kamu minta supaya disegerakan kedatangannya. menetapkan hukum itu hanyalah hak Allah. dia menerangkan yang Sebenarnya dan dia pemberi Keputusan yang paling baik".*

Berdasarkan ayat ini, sebenarnya dalam menetapkan syariat hanyalah wewenang Allah, lembaga legislatif hanya memiliki wewenang sebatas menggali dan memahami, al-Quran dan Sunnah Nabi yang merupakan sumber syariat Islam, dan menjelaskan hukum-hukum yang terkandung di dalamnya. Undang-Undang dan Peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif harus mengikuti ketentuan-ketentuan kedua sumber syariat islam tersebut. Oleh Karena itu, dalam hal ini terdapat dua fungsi lembaga legislatif, yaitu :

- a. Dalam hal-hal yang ketentuannya sudah terdapat di dalam nash Al-Qur'an dan Sunnah, undang-undang yang dikeluarkan oleh Al-sulthah al-Tashri'iyah adalah undang-undang illahiyah yang disyariatkan-Nya dalam Al-Qur'an dan dijelaskan oleh Nabi SAW dalam Hadist.
- b. Sumber ajaran Islam tersebut banyak berbicara masalah-masalah yang global dan sedikit sekali menjelaskan suatu permasalahan secara terperinci.

kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasyri'iyah*) berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakat berdasarkan ketentuan



yang telah diturunkan Allah SWT. Dengan demikian unsur pemerintahan dalam Islam meliputi

- a. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam;
- b. Masyarakat Islam yang akan melaksanakannya.
- c. Isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai syariat Islam. (Nurlali Rahmawati, 2021, p. 14)

Maka wewenang serta tugas lembaga legislatif hanya menggali dan memahami sumber-sumber syariat dalam Islam, yaitu : Al-Qur'an dan Sunnha Nabi serta menjelaskan hukum hukum yang ada didalamnya. (Iqbal M. 2014, p. 187)

Adapun fungsi dari *al-sultah tasriyah* atau lembaga legislatif yakni, pertama, mengatur hal-hal yang ketentuannya sudah ada dalam nash al-Qur'an dan Sunnah, kedua untuk melakukan penalaran kreatif ijtihad terhadap permasalahan yang secara tegas tidak diatur dan dijelaskan dalam nash al-Qur'an dan Sunnah, mereka melakukan dengan cara berijtihad untuk menetapkan suatu hukum dengan jalan qiyas (analogi), mereka berusaha mencari illat atau sebab hukum yang timbul dalam permasalahan dan menyesuaikan dengan ketentuan yang ada dalam nash. Ijtihad yang dilakukan juga harus mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial dalam masyarakat, agar hasil yang didapatkan berupa peraturan sesuai dengan aspirasi masyarakat serta tidak memberatkan masyarakat. Peraturan yang dikeluarkan oleh badan legislatif berupa undang-undang yang bersifat fleksibel karena perkembangan zaman yang terus berjalan. Dalam suatu kondisi yang menyebabkan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga legislatif harus direvisi atau diganti karena ada permasalahan baru mau tidak mau maka badan legislatif harus secara intens meninjau kembali atau mengganti undang-undang tersebut sesuai dengan kondisi masyarakat yang selalu berkembang mengikuti zaman. Ketiga dalam bidang keuangan negara, lembaga legislatif berhak melakukan pengawasan serta mempertanyakan terkait pembendaharaan negara,

sumber devisa dan anggaran pendapatan dan belanja yang dikeluarkan oleh negara kepada kepala negara selaku pelaksana pemerintahan.

Hukum Islam juga mengatur tentang pembagian kekuasaan dibahas dalam kajian Siyasah Dusturiyah. Siyasah dusturiyah mempelajari hubungan antara pemimpin dan rakyatnya, serta lembaga-lembaga dalam masyarakat. Secara umum meliputi :

- a. Kajian tentang konsep *imamah*, *khalifah*, *imarah*, *mamlakah*, berikut hak dan kewajibannya.
- b. Kajian tentang rakyat, kedudukan, hak dan kewajibannya.
- c. Kajian tentang *bai'ah* dari zaman ke zaman.
- d. Kajian tentang *Waliyul Ahdi*.
- e. Kajian tentang perwakilan atau *wakalah*.
- f. Kajian tentang *ahl al-halli wa al-aqd*.
- g. Kajian tentang *wizarah*, sistem pemerintahan presidential dan parlementer.
- h. Kajian tentang pemilihan umum.

Kajian-kajian siyasah dusturiyah diatas mengacu pada dalil *kully* yang terdapat dalam Al-Qur'an dan As-Sunnah serta *maqasid syari'ah*. (Situmorang, 2012, p. 23)

Jabatan *khalifah* merupakan (Masyhud, 2012, p. 71) hak bagi setiap orang yang memiliki kemampuan untuk menjabatnya. Kepala negara tidak menjadi hak yang dapat memonopoli oleh sekelompok orang, suku, atau bangsa tertentu. Al-qur'an mengisyaratkan bahwa manusia secara keseluruhan memiliki potensi sebagai *khalifah*, bahkan dalam ayat lain secara khusus menjelaskan bahwa orang beriman memiliki kemampuan besar untuk menjabat sebagai *khalifah*, sebagaimana dinyatakan dalam QS. An-Nur ayat 55:

وَعَدَ اللَّهُ الَّذِينَ ءَامَنُوا مِنكُمْ وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ لَيَسْتَخْلِفَنَّهُمْ فِي  
الْأَرْضِ كَمَا اسْتَخْلَفَ الَّذِينَ مِن قَبْلِهِمْ وَلَيُمَكِّنَنَّ لَهُمْ دِينَهُمُ

الَّذِي ارْتَضَىٰ لَهُمْ وَلِيْبَدِّلَهُمْ مِّنْ بَعْدِ خَوْفِهِمْ اٰمَنًا يَّعْبُدُوْنِيْ لَا  
 يُشْرِكُوْنَ بِيْ شَيْْئًا وَمَنْ كَفَرَ بَعْدَ ذٰلِكَ فَاُوْلٰٓئِكَ هُمُ الْفٰسِقُوْنَ



Artinya: *dan Allah telah berjanji kepada orang-orang yang beriman di antara kamu dan mengerjakan amal-amal yang saleh bahwa Dia sungguh- sungguh akan menjadikan mereka berkuasa dimuka bumi, sebagaimana Dia telah menjadikan orang-orang sebelum mereka berkuasa, dan sungguh Dia akan meneguhkan bagi mereka agama yang telah diridhai-Nya untuk mereka, dan Dia benar-benar akan menukar (keadaan) mereka, sesudah mereka dalam ketakutan menjadi aman sentausa. mereka tetap menyembahku-Ku dengan tiada mempersekutukan sesuatu apapun dengan aku. dan Barangsiapa yang (tetap) kafir sesudah (janji) itu, Maka mereka Itulah orang-orang yang fasik.*

Kepala Negara atau *khalifah* merupakan jabatan yang diamanatkan Allah kepada manusia (Masyhud, 2012, p. 71) Kedudukan kepala negara sebagai pribadi tidak dapat dipisahkan dalam kehidupan, selama rakyat menempatkan dirinya pada kedudukan yang tertinggi. Tujuan dari ini adalah untuk mengatur manusia dan membimbing berdasarkan hukum Allah dan Syariat-Nya menuju jalan kebaikan (kemaslahatan). Seorang *khalifah* bertanggung jawab langsung kepada Allah dan bertanggung jawab pula kepada ummat yang telah mendelegasikan (utusan) kepada dirinya. (Masyhud, 2012, p. 72)

Kewajiban kepala negara dari sudut pandang tujuan negara dan syari'at yang melekat terhadap kepala negara tidak bisa lepas dari tujuan dan fungsi negara. Seorang kepala negara memiliki kewajiban untuk melaksanakan dan menegakkan tujuan negara. Kewajiban-kewajiban negara dalam hukum Islam meliputi :

- a. Melaksanakan penertiban (*law and order*) untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrokan-bentrokan dalam masyarakat. Kepala negara harus melaksanakan penertiban. Dalam posisi demikian dapat dikatakan bahwa kepala negara bertindak sebagai “stabilisator”.
- b. Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.
- c. Pertahanan, hal ini diperlukan untuk menjaga kemungkinan serangan dari luar. Untuk ini negara harus dilengkapi dengan alat pertahanan.
- d. Menegakkan keadilan. Keadilan harus ditegakkan pertama kali oleh kepala negara. Pejabat-pejabat negara harus berbuat adil mengikuti sikap adil yang dicontohkan oleh kepala negara. Penegakkan keadilan harus dimulai dan dicontohkan oleh badan-badan pengadilan terlebih dahulu). (Ubaidillah, 2000, p. 55)

Jika kita kaitkan dengan *Maqasid al-syari'ah* bertujuan tercapainya kemaslahatan dan terhindarnya kerusakan di dunia dan di akhirat yang hendak dicapai bagi manusia dari penetapan sebuah hukum syara'. Oleh sebab itu, pencapaian terhadap maslahat dan penolakan mafsadah dalam penentuan sebuah hukum amat diperlukan agar tidak melenceng dari tujuan syara' yang sebenarnya. (Akar Syarif, 2017, p. 360) kewajiban Kepala Negara tidak terlepas dari hal-hal :

- a. *Hifdz ad-din* (memelihara agama) , *hifdz an-nafs* (memelihara jiwa), *hifdz al-aql* (memelihara akal), *hifdz an-nasl* (memelihara keturunan), *hifdz al-mal* (memelihara hak milik/harta), serta *hifdz al-ummah*.
- b. Hal-hal yang bersifat *haajiah* yang mengarah kepada kemudahan-kemudahan di dalam melaksanakan tugas.
- c. Hal *tahsini* yang mengarah terpeliharanya rasa keindahan dan seni dalam batas-batas ajaran Islam.

Berdasarkan uraian di atas peneliti dapat menyimpulkan bahwa dalam pandangan hukum tata negara Islam mengenai kewenangan kepala negara dalam mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang di Indonesia merupakan wewenang dari Presiden dan dalam pemerintahan Islam *Khalifah* atau kepala negara mempunyai kewenangan dan kekuasaan

untuk mengeluarkan undang-undang (*iqamatul al-hudud*) apabila suatu aturan hukum yang tidak diatur secara jelas dalam Al-Qur'an dan Hadist, namun hak untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan hanyalah milik Allah SWT dan Rasul-Nya, sehingga *Khalifah* dalam mengeluarkan aturan hukum atau *qanun* hanya untuk membentuk aturan yang tidak diatur secara jelas di dalam Al-Qur'an dan Hadist.

## **BAB V**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

Dari pembahasan yang telah diuraikan di atas, terjawab permasalahan yang dikemukakan pada bab I dengan kesimpulan sebagai berikut:

1. Pandangan hukum tata negara Islam mengenai argumentasi pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah sejalan dengan prinsip-prinsip pembentukan hukum dalam Islam.
2. Menurut Hukum Tata Negara Islam kepala negara memiliki kewenangan dalam mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana diatur dalam hukum tata negara Islam, *Khalifah* memiliki kewenangan untuk membuat peraturan yang tidak ditetapkan dalam Al-Qur'an dan Hadist demi mencapai kemaslahatan sehingga keadaan darurat dapat diatasi, kekosongan hukum dapat diisi dan prosedur pembentukan hukum dapat diperpendek.

#### **B. Saran**

Berdasarkan hasil penelitian ini, penulis berharap nantinya bahan pertimbangan bagi :

1. Lembaga legislatif direkomendasikan untuk lebih mengawasi lagi wewenang Presiden dalam pembuatan Perppu karena ditakutkan kewenangan subjektif yang dimiliki seorang Presiden disalahgunakan untuk kepentingan pribadi atau golongan tertentu.
2. Direkomendasikan kepada Kepala Negara untuk membentuk suatu Perppu yang sesuai dengan kebutuhan dan tidak bertentangan dengan Peraturan yang ada di atasnya serta memberikan manfaat untuk rakyat.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

### A. BUKU

- A.Ubaedillah. (2006). *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education)*. Jakarta: Kencana.
- Arianti, M. F. (2020). *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, Materi Muatan, Edisi Revisi*. Jakarta: Penerbit Kanisius.
- Ashiddiqie, J. (2011). *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Assiddiqie, J. (2007). *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer.
- Awangga, A. (2020). *Teknik Perancangan Perundang-Undangan*. Jawa Barat: CV Cendikia Press.
- Bimasakti, A. G. (2021). *Negara Dalam Keadaan Darurat Kontekstualisasinya Pada Penangan Pandemi Covid 19*. Jawa Barat: Guepedia.
- Busyuro. (2019). *Pengetahuan Mendasar Memahami MasalahMaqasid Al-Syariah*. Jakarta: Kencana.
- Dahlan, A. R. (2014). *Ushul Fiqh*. Jakarta: Amzah.
- Deliarnoor, N. A. (n.d.). *Teori dan Praktek Kewenangan Pemerintahan*. Bandung: Unpad Press.
- Djazuli. (2004). *Fiqh Siyasah "Implementasi Kemaslahatan Umat Dan Rambu-Rambu Syariah"*. Jakarta: Kencana.
- Djazulli, H. (2006). *Kaidah-Kaidah Fiqh*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Fadil, M. (2018). *Pembentukan Undang-Undang Yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat*. Bandung: Pustaka Setia.
- Fauzi. (2018). *Sejarah Hukum Islam*. Jakarta: Kencana.
- H.A.Djazuli. (2003). *Fiqh Siyasaah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*. Jakarta: Kencana.
- Halim, H. (2009). *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*. Jakarta: Prenada Media Group.

- Huda, N. (2010). Ilmu Negara. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Iqbal, M. (2007). Konstektualisasi Doktrin Politik Islam. Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Iqbal, M. (2014). Fiqh Siyasah. Jakarta: Prenada Media Group).
- Iqbal, M. (2016). Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam Cet II. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Ismail, H. (2013). Kedudukan Syariat Islam di Aceh Dalam Kerangka Hukum Nasional. Aceh: CV. Biena Edukasi.
- Jimly Ashiddiqie. (2007). Hukum Tata Negara Darurat . Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada,.
- Lubis, S. A. (2019). Pendidikan Agama Islam. Surabaya: Media Sahabat cendikia.
- Umam, K. (2000). Ushul Fiqh I. Bandung: Pustaka Setia.
- Luqman, M. (2006). Tahaful Kiram Syarhu Bulughul Maram. Surabaya: CV Kartika Utama.
- Made Nurmawati, M. W. (2017). Jenis, Fungsi Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan. Bali: Universitas Udayana.
- Manan, A. (2016). Politik Hukum Studi Perbandingan Dalam Praktik Ketatanegaraan Islam dan Sistem Hukum Barat. Jakarta: Kencana.
- Mardani. (2013). Ushul Fiqh. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Marwan, A. (2021). Eksistensi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Jilid 1. Medan: Enam Media.
- Mujar Ibnu Syarif, K. Z. (2008). Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam. Jakarta: Erlangga.
- Nasution, B. J. (2017). Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia. Bandung: Mandar Maju.
- Nur, S. (2007). Ilmu Fiqh Suatu Pengantar Komrehensif Kepada Hukum Islam. Bandung: Tafakur.



- Nurlali Rahmawati, S. N. (2021). *Paramerter Kegentingan Yang Memaksa Dalam Penerbitan Perpu Dalam Tinjauan Fiqh Siyasah*. Bogor: Lindan Bestari.
- Redi, A. (2017). *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Riyanti, R. (2019). *Hukum Tata Negara Suatu Pengantar*. Yogyakarta: CV Hikam Media Utama.
- Rohidin. (2017). *Pengantar Hukum Islam Cet II*. Yogyakarta: Lintang rasi Aksara Books.
- Rukajat. (2018). *Pendekatan Penelitian Kualitatif (qualitative research approach)*. Yogyakarta: Deepublish.
- S, M. F. (2007). *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: : PT. Kanisius.
- Sukardja, A. (2012). *Hukum Tata Negara Dan Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Syamsuddin, A. (2014). *Proses & Teknik Penyusunan Undang-Undang Jilid 2*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Syarifin, P. d. (2012). *Ilmu Perundang-Undangan*. Bandung: Pustaka Setia.
- Syarifuddin, A. (2008). *Ushul Fiqh 1*. Jakarta: Kencana.
- Sabarani, F. R. (2021). *Prinsip The Best Interest Of The Child dalam Proses Peradilan Anak*. Medan: Umsu Press.
- Shidiq, S. (2011). *Ushul Fiqh*. Jakarta: Kencana.
- Simanjuntak. (2007). *Pendidikan Kewarganegaraan*. Jakarta: Gramedia Widiasarana.
- Simbolon, L. A. (2019). *Ilmu Perundang-Undangan Yang Baik Untuk Negara Indonesia*. Yogyakarta: Deepublish.
- Situmorang, J. (2012). *Politik Ketatanegaraan Dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)*. Bandung: Pustaka Setia.
- Tansa, A. F. (2018). *Otoritas Presiden Dalam Menerbitkan Perppu Menurut Fiqh Siyasah*. Jakarta: UIN Syarif Hidayatullah.

Ubaidillah. (2000). Pendidikan Kewargaan Demokrasi, HAM, & Masyarakat Madani. . Jakarta: IAIN Jakarta Press.

Yuliandri. (2013). Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik. Jakarta: Rajawali Press.

Yunarti, S. (2018). Fiqh Jinayah Hukum Pidana Islam&Pendekatan Hukum Positif. Padang: Suryani Indah.

## **B. JURNAL DAN SKRIPSI**

Astri Wulandari & Zainuddin. (2021). Sistem Pemerintahan Presidensial Di Indonesia Perspektif Fiqh Siyash Dusturiyah. *Jurnal Integrasi Ilmu Syari'ah*, Vol.2. No. 2, 81.

Akar Syarif, R. A. (2017). Konsep Maslahat dan Mafsadah Menurut Imam Al-Ghazali. *Jurnal Vol. 13 No. 2*, 360.

Amrullah, M. J. (2014). Metode Ijtihad Dalam Hukum Islam . Al- Mazahib, Vol. 2. No. 2 Desember, 306.

Antariksa, B. (2017). Kedudukan Qanun Aceh Ditinjau Dari Aspek Sejarah, Pengaturan, Fungsi, Dan Materi Muatan Qanun. *Jurnal Ilmiah advokasi* Vol. 05. No. 01, 17.

Febriansyah, R. F. (2009). Eksistensi dan Prospek Pengaturan Perppu Dalam Sistem Norma Hukum Negara Republik Indonesia. *Jurna Legislasi Indonesia* Vol. 6 No. 4 , 668.

Hasan, M. (2014). Teori Politik Islam Perspektif Kaidah-Kaidah Fikih . *Madinia*, 18 (1), 99.

Hsb, A. M. (2017). Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Compelling Circumstances Of The Enactment Goverment Regulation In Lieu Of Law). *Jurnal Hukum* Vol.14 No.1, 113.

Masyhud. ( 2012). Kewajiban dan Hak Kepala Negara dalam Presfektif Hukum Islam. *Jurnal Kajian Hukum Islam*.

Pradika, R. F. (2015). Kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. *Jurnal Hukum* 1 (3), 104-115, 4.

- Sabbil, J. (2012). Peran Ulama Dalam Taqin Di Aceh. *urnal Transformasi Administrasi*, Vol. 02. No. 01, 201.
- Sari, R. A. (2020). Menelisik Tertib Hukum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Melalui Validasi Suatu Norma Hukum. *Jurnal Crepido*, 37.
- Sofyan. (2010). Posisi Fatwa Dalam Diskursus Pemikiran Hukum Islam. *Jurnal Al-Ulum*.
- Sugiantari, A. A. (2009). Kewenangan Presiden Dalam Membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. *Jurnal Edisi Khusus Vol 3 No. 3*, 14.
- Suhayati, M. (2014). Kontroversi Perppu Pilkada Dan Perppu Pemda. *Jurnal Singkat Hukum Vol. VI No.20.II.P3DI*, 2.
- Weni Gusdi Sari & Zainuddin. (2021). Konsep Otonomi Daerah Dalam Hukum Tata Negara Islam. *Jurnal Integritas Ilmu Syariah, Vol. 2, No. 2*, 179.
- Zamroni, M. (2015). Kekuasaan Presiden Dalam Mengeluarkan Perppu. 12.
- Ahmad Fala Tansa. (2018). *Otoritas Presiden Dalam Menerbitkan Perppu Menurut Fiqh Siyasa*. Skripsi. Jurusan Hukum Tata Negara. Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah.
- Reza Haryo Mahendra. (2015). *Syarat Hal Ihwal Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan (Studi Analisis Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Wali Kota*. Skripsi. Jurusan Hukum Kelembagaan Negara. Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah.
- Hibatul Wafi. (2020). *Kekaburan Makna Pada Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Pajak Daerah Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Pajak*

*Daerah Dalam Perspektif Siyasah Dusturiyah.* Skripsi. Jurusan Hukum  
Tata Negara. IAIN Batusangkar.

### **C. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-

Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-Undangan.

Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009