

BAB IV

**ANALISIS KEKUASAAN PRESIDEN MENETAPKAN
PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-
UNDANG(PERPU) PERSPEKTIF *FIQIH DUSTURIYAH***

**A. Analisis Kekuasaan Presiden Menetapkan Perppu Menurut UUD NRI
1945**

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

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

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

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

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

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

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

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

Presiden sebagai eksekutif memegang salah satu kekuasaan kenegaraan selain lembaga legislatif dan yudisial. Dalam konsep *trias politica*, pemisahan kekuasaan dimaksudkan dengan tidak adanya campur tangan lembaga lainnya sehingga yang terjadi adalah kekakuan dalam kenegaraan. Masing-masing lembaga melaksanakan kewenangan tanpa adanya kontrol dari lembaga lainnya. Oleh karena itu, negara yang menggunakan sistem *rule of law* menggunakan suatu proses *check and balance* sebagai salah satu kontrol dari suatu lembaga dengan lembaga lainnya.

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

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

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

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

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

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

apabila dalam keadaan yang telah normal, maka Perppu tersebut harus dibicarakan kembali untuk mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam hal-ikhwal kegentingan yang memaksa, presiden harus sigap dan bertindak cepat untuk mengatasi keadaan, karena apabila dilakukan pembahasan RUU dengan DPR untuk mengatasi keadaan yang memaksa akan membutuhkan waktu yang cukup lama.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

mampu membawa umat dalam kesejahteraan dunia dan akhirat berdasarkan aturan *syara'*.

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

رُسُلًا مُّبَشِّرِينَ وَمُنذِرِينَ لِئَلَّا يَكُونَ لِلنَّاسِ عَلَى اللَّهِ حُجَّةٌ بَعْدَ الرُّسُلِ ۗ^ج
وَكَانَ اللَّهُ عَزِيزًا حَكِيمًا

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

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

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

yudikatif , dan lembaga lain yang berada di bawah komando Presiden. Sehingga dalam pembentukan aturan hukum pun yaitu peraturan perundang-undangan tidak hanya dimiliki oleh badan legislatif namun lembaga eksekutif juga diberi kewenangan membuat Perppu bagi Presiden.

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

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

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

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

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

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

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

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

كَيْفَ تَقْضِي إِذَا عَرَضَ لَكَ قَضَاءٌ؟ قَالَ : أَقْضِي بِكِتَابِ اللَّهِ . قَالَ : فَإِنْ لَمْ تَجِدْ فِي كِتَابِ اللَّهِ ؟ قَالَ : فَبِسُنَّةِ رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ . قَالَ : فَإِنْ لَمْ تَجِدْ فِي سُنَّةِ رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ ؟ قَالَ أَجْتَهُدُ رَأْيِي وَلَا أُلْو . فَضَرَبَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ . صَدْرَهُ ، وَ قَالَ : الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي وَفَّقَ رَسُولَ رَسُولِ اللَّهِ لِمَا يُرِيدُ اللَّهُ وَرَسُولُهُ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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