IMPLEMENTASI PASAL 22 AYAT (1) UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TENTANG HAL IKHWAL KEGENTINGAN YANG MEMAKSA TERHADAP KELUARNYA PERPU NO. 2 TAHUN 2017 TENTANG ORGANISASI KEMASYARAKAT DALAM PERSPEKTIF *SADD AL-DHARI>'AH*

SKRIPSI

Oleh :

Restu Minal Faizin
NIM. C85214066

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL

FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM

PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA

SURABAYA

2018

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama	: Restu Minal Faizin
Nim	: C85214066
Fak/Jur/Prodi	: Syariah dan Hukum/ Hukum Publik Islam/ Hukum Tata Negara
JudulSkripsi	: Implementasi Pasal 22 Ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tentang Hal Ikhwal Kegentingan Yang Memaksa Terhadap Keluarnya Perpu No. 2 Tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakatan dalam Perspektif *Sadd al-Dharī'ah*

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

Surabaya, 11 Januari 2018

Yang membuat pernyataan.

METERAI TEMPEL
6000
ENAM RIBU RUPIAH

RESTU MINAL FAIZIN
C85214066

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh **Restu Minal Faizin C85214066** ini telah diperiksa dan disetujui untuk dimunaqasahkan.

Surabaya, 12 Januari 2018

DosenPembimbing

Suyikno, S.Ag, MH.

NIP. 197307052011011001

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Restu Minal Faizin NIM. C85214066 ini telah dipertahankan di depan sidang Majelis Munaqosah Skripsi Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya pada hari Selasa, tanggal 06 Februari 2018 dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Ilmu Syari'ah.

Majelis Munaqasah Skripsi

Penguji I,	**Penguji II,**
Suyikno, M.H.	Dr. H. Muh. Rathomi Hasyim, M.Ag
NIP. 197307052201101 1000	NIP. 195601101987031001
Penguji III,	**Penguji IV,**
Saoki, M.H.I.	Siti Tatmainnul Qulub, M.Si
NIP. 197404042007102005	NIP. 195511181981031003

Surabaya, 09 Februari 2017

Mengesahkan,

Fakultas Syari'ah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Dekan,

Prof. Dr. H. Sahid HM., M.Ag., M.H.

NIP. 196803091996031002

KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN
Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai civitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Restu Minal Faizin
NIM : C85214066
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum/Hukum Publik Islam
E-mail address : RestuRemifa@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :
■ Skripsi ☐ Tesis ☐ Desertasi ☐ Lain-lain (.....)
yang berjudul :

IMPLEMENTASI PASAL 22 AYAT (1) UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TENTANG HAL IKHWAL KEGENTINGAN YANG MEMAKSA TERHADAP KELUARNYA PERPU NO. 2 TAHUN 2017 TENTANG ORGANISASI KEMASYARAKAT DALAM PERSPEKTIF *SADD AL-DHARI'AH*

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Ekslusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara ***fulltext*** untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 28 Februari 2018

Penulis

(RESTU MINAL FAIZIN)
nama terang dan tanda tangan

ABSTRAK

Skripsi ini merupakan hasil *library research* dengan metode penelitian kualitatif yang berjudul "Implementasi Pasal 22 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tentang hal ikhwal kegentingan yang memaksa terhadap keluarnya Perpu dalam perspektif *sadd Al-dhari>'ah*.". Penelitian ini bertujuan menjawab pertanyaan: Bagaimana implementasi pasal 22 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tentang hal ikhwal kegentingan yang memaksa terhadap keluarnya Perpu No. 2 Tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakatan serta Bagaimana perspektif *sadd al-Dhari>'ah* tentang implementasi pasal 22 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia terhadap keluarnya Perpu No. 2 Tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakatan

Dalam skripsi ini metode penelitian yang digunakan adalah deskripstif-analitis. Metode ini digunakan untuk mendeskripsikan secara jelas permasalahan tentang penerbitan Perpu Nomor 2 Tahun 2017 yang membatalkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan, selanjutnya dianalisis dengan menggunakan pola pikir deduktif yang diawali dengan mengemukakan teori konsep *sadd al-Dhari>'ah* serta implementasi kegentingan memaksa untuk menerbitkan Perpu menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tanggal 8 Februari 2010, selanjutnya ditarik kesimpulan yang bersifat khusus menurut *sadd al-Dhari>'ah.*

Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa pertama, untuk menetapkan Perpu dalam hal ihwal kegentingan memaksa yaitu apabila di suatu negara terjadi kekosongan hukum, yakni: 1. Adanya keadaan, yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang, 2. Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau undang-undang terkait yang ada tetapi tidak memadai dan 3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-undang dengan prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama, sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Sejalan dengan kesimpulan di atas, maka Presiden harus mempertimbangkan terlebih dahulu sebelum menerbitkan Perpu dan pada saat pembuatan Perpu perlu diteliti terlebih dahulu dari aspek mekanisme, muatan pasal-pasalnya dan lain sebagainya, sehingga pada saat dibahas oleh DPR sudah tepat dan relevan. Agar saat pengesahan dan dijadikan Undang-undang tidak ada pasal-pasal yang direvisi lagi.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR ISI

SAMPUL DALAM i

PERNYATAAN KEASLIAN ii

PERSETUJUAN PEMBIMBING iii

PENGESAHAN iv

MOTTO v

ABSTRAK vi

KATA PENGANTAR vii

DAFTAR ISI ix

DAFTAR TRANSLITERASI xii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah 1

B. Identifikasi dan Batasan Masalah 9

C. Rumusan Masalah 9

D. Kajian Pustaka 10

E. Tujuan Penelitian 13

F. Kegunaan Penelitian 13

G. Definisi Operasional 14

H. Metode Penelitian 15

I. Sistematika Pemabahasan 18

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG *SADD AL- DHARI>'AH*

A. Pengertian *Sadd al-Dhari>'Ah* 19

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

B. Kedudukan *Sadd al-Dhari>'ah* 20

C. Pendapat Beberapa Ulama Kehujjahan *sadd al-Dhari>'ah* 24

D. Macam-macam *Sadd al-Dhari>'ah*.....28

E. Objek *Sadd al-Dhari>'ah*.....31

F. Perbedaan *Sadd al-Dhari>'ah* dengan Muqadimmah 31

G. *Fathu al-Dhari>'ah*.....32

H. Cara Menentukan *al-Dhari>'ah*.....34

BAB III IMPLEMENTASI KEGENTINGAN YANG MEMAKSA DALAM MENERBITKAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG

A. Kekuasaan Presiden Dalam Mengeluarkan Peraturan Pemerintah.....35

B. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang 38

C. Muatan Substansial dalam Perpu.....40

D. Mekanisme Penerbitan Perpu..... 41

E. Latar Belakang Terbitnya Perpu No. 2 Tahun 2017.....45

F. Dasar Pertimbangan Terbitnya Perpu No. 2 Tahun 2017.....58

BAB IV IMPLEMENTASI PASAL 22 AYAT (1) UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TERHADAP KELUARNYA PERPU NO. 2 TAHUN 2017 DALAM PERSPEKTIF *SADD AL-DHARI>'AH*

A.Analisis Terhadap Penetapan Perpu No. 2 Tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakatan 63

B.Analisis Perspektif *Sadd al-Dhari>'ah* Tentang Penetapan Perpu No. 2 Tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasayarakatan oleh Presiden Dalam Hal Ikhwal Kegentingan Yang Memaksa 68

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB V KESIMPULAN DAN SARANA

A. Kesimpulan 73

B. Saran 74

DAFTAR PUSTAKA 75

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan negara yang dilewati oleh garis katulistiwa yang memiliki kekayaan alam yang sangat melimpah, beragam kebudayaan, adat istiadat, suku, ras, bahasa, agama dan lain-lain. Indonesia merdeka pada Tahun 1945 setelah melalui begitu banyak halangan dan rintangan. Indonesia diikat dalam prinsip persatuan dan kesatuan bangsa yang kita kenal dengan semboyan " Bhinneka Tunggal Ika". Indonesia merupakan negara demokrasi dengan begitu setiap waga negara Indonesia tentu saja memiliki hak dan kewajiban sebagai warga negara.

Salah satu hak yang dianggap sebagai hak fundamental bagi manusia adalah kebebasan untuk berserikat atau berorganisasi, kebebasan berkumpul dan kebebasan menyatakan pendapat. Salah satu bentuk dari implementasi atas hak setiap orang berhak untuk berkumpul, berapat, dan berserikat tersebut adalah pembentukan organisasi kemasyarakatan. Organisasi kemasyarakatan sebagai salah satu wadah bagi masyarakatan untuk mengaktualisasikan kebebasannya dalam berserikat dan berkumpul. organisasi kemasyarakatan merupakan salah satu wujud dari partisipasi masyarakatan dalam mengembangkan demokrasi dalam upaya menjunjung tinggi kebebasan, kesetaraan, kebersamaan, dan kejujuran. Organisasi kemasyarakatan didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila[1]. Tidak ada orang satupun dapat berbicara tentang organisasi

[1]Lihat Undang-undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

negara tanpa berbicara mengenai peraturan tentang organisasi negara maupun masyarakatan tanpa berbicara mengenai peraturan yang menjadi landasan atau dasar dari suatu organisasi kemasyarakatan tersebut.

Pancasila menjadi acuan praktis kehidupan berbangsa dan bernegara. Pancasila lahir dari bumi asli Indonesia dan dirumuskan dengan baik oleh para pendiri bangsa. Dalam kedudukannya sebagai ideologi negara, maka pancasila menjadi sangat penting karena dapat menjadi pijakan atau penguji atas berbagai praktik politik, ekonomi, sosial, hukum dan kebudayaan. Hubungan pancasila dan hukum tertera dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan tentang sumber Hukum dan Tata Urut Perundang-undangan (TAP No. III/MPR/2000) dan Undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan (UU No. 1/ 2011). Dalam TAP No. III/MPR/2000 pasal 1 ayat (3) dinyatakan bahwa pancasila merupakan "sumber hukum dasar nasional". Yang dimaksud sumber hukum disini, adalah "sumber yang dijadikan bahan penyusunan Peraturan Perundang-undangan". Menggunakan ungkapan yang sedikit berbeda UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 2 menyatakan bahwa "pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara". Dalam penjelasan undang-undang ini dinyatakan bahwa Pancasila merupakan "dasar dan ideologi negara". Karena itu, semua jenis perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengannya[2].

Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 Perubahan ke-4 disebutkan bahwa:"Negara Indonesia adalah negara hukum".[3] Ketentuan pasal tersebut merupakan landasan konstitusional bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum, hukum ditempatkan sebagai satu-satunya aturan main dalam kehidupan berkemasyarakatan, berbangsa dan bernegara (*supremacy of law*). Sampai sekarang sudah dilakukan perubahan (amandemen) terhadap UUD 1945 sampai empat tahap, Namun pembukaan UUD 1945 yang di dalamnya mengandung pancasila

[2]Petrus X.K.L Bello, *Ideologi Hukum Filsafat atas Ideologi di Balik Hukum*, (Bogor: Insan Merdeka,2013), 115-116
[3]Lihat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sebagai dasar dan ideologi negara tidak ikut diamandemen[4]. Periode perkembangan ketatanegaraan itu dapat dirinci sebagai berikut:[5]

1. Periode tanggal 18 Agustus 1945-27 Desember 1949
2. Perode tanggal 27 Desember 1949-17 Agustus 1950
3. Perode tanggal 17 Agustus 1950- 5 Juli 1959
4. Periode tanggal 5 Juli 1959 – 19 Oktober 1999
5. Periode tanggal 19 Oktober 1999 – 10 Oktober 2002
6. Periode tanggal 10 Agustus 2002 – sampai dengan sekarang

Peraturan Perundang-undangan di Indonesia dari yang paling tinggi sampai yang rendah diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal tersebut menyebutkan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:[6]

a. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
d. Peraturan Pemerintah;
e. Peraturan Presiden;
f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Mengacu pada sumber hukum formil atau hierarki peraturan perundang-undangan diatas, kebaradaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) adalah satu-satunya peraturan yang memerlukan unsur hal ikhwal kegentingan yang memaksa dalam pembentukannya. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 22 ayat (1) menyebutkan bahwa dalam hal ikhwal kegentingan yang

[4]Moh. Mahfud MD. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca amandemen Konstitusi*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada: 2010),3.
[5]Yuswalina dan Kun Budianto, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2019), 44.
[6]Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang.[7]

Saat ini dihebohkan perihal penerbitan secara resmi yang dilakukan oleh pemerintah terhadap Perpu No 2 tahun 2017 Perubahan atas Undang-undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Perpu yang ditandatangani Presiden Jokowi pada 10 juli 2017 tersebut merupakan penyempurnaan atas UU No. 17 tahun 2013. Mengacu pada konsideran menimbang dalam Perpu No. 2 Tahun 2017, salah satu persoalan yang menjadi alasan terbitnya Perpu No. 2 Tahun 2017 yaitu UU Ormas belum menganut asas *cantrarius actus*. Asas tersebut menyatakan lembaga yang mengeluarkan izin atau yang memberikan pengesahan ormas juga mempunyai wewenang untuk mencabut atau membatalkannya. Setelah dikeluarkannya Perpu No. 2 Tahun 2017, Kementerian Hukum dan HAM mencabut status badan hukum ormas Hizbut Tahrir Indonesia (HTI). Pencabutan status badan hukum tersebut berdasarkan Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM No. AHU-30.AH.01.08 Tahun 2017 tentang pencabutan Keputusan Menteri Hukum dan HAM No. AHU-0028.60.10.2014 tentang Pengesahan Pendirian Badan Hukum Perkumpulan HTI.[8]Dengan adanya pencabutan SK Badan Hukum HTI, maka Ormas tersebut dinyatakan bubar sesuai dengan Perpu No. 2 Tahun 2017. Pencabutan status badan hukum merupakan tindakan tegas yang diberikan kepada ormas HTI sebagai upaya mencegah munculnya penyimpangan atas ideologi Pancasila dan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)

Ketentuan lebih lanjut terkait dengan pembentukan Perpu dapat dijumpai pada Pasal 1 angka 4 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dimana di dalam pasal tersebut ditegaskan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh

[7]Lihat Pasal 22 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
[8]Novianti, *Kontroversi Perpu Tentang Perubahan Undang-undang Oganisasi Kekemasyarakatanan*, Vol. IX, No. 14/II/Puslit/Juli/2017, 1-2.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Undang-undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu), dalam TAP MPRS XX/MPRS/1996 kedudukannya sederajat, dan diperjelaskan lagi dalam UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa kedudukan Perpu sejajar dengan UU.[9] Pasal 11 UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa materi muatan Perpu sama dengan materi muatan Undang-undang. Putusan MK Nomor 1-2/PUU-XII/2014 tanggal 11 Februari 2014 menyatakan materi muatan Perpu adalah materi muatan undang-undang, mempunyai daya berlaku seperti Undang-undang dan mengikat umum sejak diundangkannya.[10]

Meskipun kedudukannya sejajar dengan Undang-undang, Perpu mempunyai kekhususan tertentu, yakni tidak dibentuk melalui mekanisme pembahasan dan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, melainkan dibentuk atas dasar kewenangan mutlak Presiden. Kekhususan lain dalam pembentukan Perpu yakni adanya syarat "hal ihwal kegentingan yang memaksa" dalam pembentukannya. Kegentingan yang memaksa sendiri dapat diartikan ancaman disentegrasi dan sebagai suatu kondisi abnormal yang membutuhkan upaya-upaya di luar kebiasaan untuk segera mengakhiri kondisi tersebut. Dalam sejarah bangsa Indonesia seringkali terjadi peristiwa dan kondisi-kondisi yang bersifat abnormal, baik di bidang hukum, ekonomi, sosial, politik, bencana alam, dan sebagainya, dimana instrumen hukum positif yang ada seringkali tidak mampu berperan sebagai solusi. Untuk mengatasi bahaya itu hukumnya pun dalam keadaan biasa tetap harus dipandang abnormal dan luar biasa. Kondisi abnormal itu diperlukan adanya norma-norma hukum yang juga bersifat khusus, baik dari segi substansinya maupun proses pembentukannya, sehingga dalam kondisi-kondisi seperti itulah Perpu

---

[9]Anwar C, *Teori dan Hukum Konstitusi (Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan), Implikasi dan implementasi pada lembaga Negara cet ke-III*, (Malang: Setara Press, 2015), 247-248.

[10]Monika Suhayati, *Kontroversi Perpu Pilkada Dan Perpu Pemda*, Jurnal Singkat Hukum Vol. VI No.20/II/P3DI/Oktober/2014, 2.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menjadi sangat diperlukan sebagai instrumen hukum laksana Undang-undang yang berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat kepada masyarakatan.[11]

Penafsiran terkait hal ikhwal kegentingan yang memaksa tersebut dari sudut pandang Presiden sendiri dapat bersifat sepihak dan subjektif. Lebih jelasnya penafsiran terkait hal ikhwal kegentingan yang memaksa dapat dilihat dalam dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tanggal 8 Februari 2010. Dalam putusan tersebut MK memberikan tiga syarat adanya kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD Tahun 1945 tersebut, yaitu:[12]

1. Adanya keadaan, yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang;
2. Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau undang-undang terkait yang ada tetapi tidak memadai; dan
3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang dengan prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama, sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Penilaian mengenai hal ikhwal kegentingan yang memaksa itu baru menjadi objektif setelah hal itu dinilai dan dibenarkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 22 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.[13] Dalam Pasal tersebut dijelaskan bahwa Perpu selanjutnya harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan berikut. Dalam praktik persidangan DPR dibagi menjadi empat masa sidang dalam setahun. Kalau Perpu ditetapkan dalam masa sidang pertama, berarti harus diajukan ke DPR pada masa sidang kedua. Jika dalam sidang tersebut DPR

---

[11]Nur Rohim, *Kontroversi Pembentukan Perpu Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi Dalam Ranah Kegentingan Yang Memaksa*, Jurnal Cita Hukum, Vol. I Nomor 1 Juni 2014, 128-129.
[12]Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tanggal 8 Februari 2010
[13]Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2007), 13.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tidak menyetujui Perpu yang diajukan pemerintah, maka Perpu tersebut harus dicabut.[14]

Hukum Islam tidak hanya mengatur tentang perilaku manusia yang sudah dilakukan tetapi juga yang belum dilakukan. Hal ini bukan berarti bahwa hukum Islam cenderung mengekang kebebasan manusia. Tetapi karena memang salah satu tujuan hukum Islam adalah untuk mewujudkan kemaslahatan dan menghindari kerusakan *(mafsadah).* Jika suatu perbuatan yang belum dilakukan diduga keras akan menimbulkan kerusakan *(mafsadah),* maka dilaranglah hal-hal yang mengarahkan kepada perbuatan tersebut. Metode hukum inilah yang kemudian dikenal dengan *Sadd al-Dhari>'ah.* Kaidah *Sadd al-Dhari>'ah* pada hakekatnya menekankan pada adanya penutupan jalan yang membawa kepada sesuatu secara *hissi* atau *ma'nawi*, baik maupun buruk.[15] Pengertian yang hampir sama juga diberikan oleh Ibn al-Qayyim, sebagaimana dikutip oleh Amir Syarifuddin, yang menyatakan bahwa secara lughawi istilah *Sadd al-Dhari>'ah* memiliki konotasi makna yang netral tanpa memberikan suatu penilaian terhadap hasil perbuatan. Oleh karena itu beliau mendefinisikan *Sadd al-Dhari>'ah* sebagai apa-apa yang menjadi perantara dan jalan kepada sesuatu.[16]. Di antara kaidah fikih yang bisa dijadikan dasar penggunaan *Sadd al-Dhari>'ah* adalah:

دَرْءُ الْمَفَاسِدِ أَوْلَى مِنْ جَلْبِ الْمَصَالِحِ

Menolak keburukan (mafsadah) lebih diutamakan daripada meraih kebaikan (maslahah.[17]

Kaidah tersebut menjelaskan kaidah asasi yang bisa mencakup masalah-masalah turunan di bawahnya. Berbagai kaidah lain juga bersandar pada kaidah ini. Karena itulah, *Sadd al-Dhari>'ah* pun bisa disandarkan kepadanya. Hal ini juga bisa dipahami, karena dalam *Sadd al-*

---

[14] Ni'amatul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia (kajian terhadap dinamika perubahan UUD 1945),* (Jakarta: FH UII Press, 2003), 141-142.
[15]Muhammad Abu Zahrah, *Ushul al-Fiqh, (*Beirut: Daar al-Fikr, 1958), 290.
[16]Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh 2*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2001), 399.
[17]Jalaluddin as-Suyuthi, *al-Asybah wa an-Nazhair*, (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, tt), 176.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dhari'ah terdapat unsur *mafsadah* yang harus dihindari. Adapun Alasan yang kemukakan oleh ulama malikiyah dan ulama hanabilah untuk menetapkan *Sadd al-Dhari'ah* sebagai hukum syara' adalah firman Allah dalam Qur'an Surat al-An'am, 6:108:

وَلا تَسُبُّوا الَّذِينَ يَدْعُونَ مِنْ دُونِ اللَّهِ فَيَسُبُّوا اللَّهَ عَدْوًا بِغَيْرِ عِلْمٍ كَذَلِكَ زَيَّنَّا لِكُلِّ أُمَّةٍ عَمَلَهُمْ ثُمَّ إِلَى رَبِّهِمْ مَرْجِعُهُمْ فَيُنَبِّئُهُمْ بِمَا كَانُوا يَعْمَلُونَ

Dan janganlah kamu memaki sembahan-sembahan yang mereka sembah selain Allah, karena mereka nanti akan memaki Allah dengan melampaui batas tanpa pengetahuan. Demikianlah Kami jadikan setiap umat menganggap baik pekerjaan mereka. Kemudian kepada Tuhan merekalah kembali mereka, lalu Dia memberitakan kepada mereka apa yang dahulu mereka kerjakan.

Dari latar belakang problematika yang sudah dipaparkan di atas perihal hal ikhwal kegentingan yang memaksa lahirnya Perpu No. 2 Tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakatan yang dikeluarkan oleh Presiden dikhwatirkan Presiden dapat menyalahgunakan kekuasaan dengan memberi interprestasi secara sepihak yang mengharuskan Presiden menyatakan negara dalam keadaan kegentingan yang memaksa. Apabila tidak diatur akan menimbulkan gangguan dalam jalannya dalam pemerintahan maupun di masyarakat. Maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan pembahasan melalui skripsi yang berjudul "Implementasi Pasal 22 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tentang hal ikhwal kegentingan yang memaksa terhadap keluarnya Perpu dalam perspektif *Sadd al-Dhari>'ah*.

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

Sesuai dengan paparan latar belakang masalah dapat diketahui timbulnya beberapa masalah sebagai berikut:

1. Kekuasaan Presiden menurut UUD Negara Republik Indonesia 1945.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Kekuasaan Presiden menetapkan Perpu menurut UUD Negara Republik Indonesia 1945.
3. Mekanisme dan syarat Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
4. Parameter untuk menetapkan Perpu oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa.
5. Implementasi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang menurut *Sadd al-Dhari>'ah.*
6. Prespektif *Sadd al-Dhari>'ah* dalam hal ikhwal kegentingan sebagai syarat penetapan Perpu.

Agar permasalahan dalam skripsi ini lebih fokus, maka penulis membatasi masalah pada, implementasi pasal 22 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tentang hal ikhwal kegentingan yang memaksa terhadap keluarnya Perpu No. 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakat dalam perspektif *Sadd al-Dhari>'ah*

C. Rumusan Masalah

Dalam skripsi ini penulis merumuskan beberapa rumusan masalah dalam bentuk pertanyaan penelitian, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi pasal 22 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tentang hal ikhwal kegentingan yang memaksa terhadap keluarnya Perpu No. 2 Tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakatan ?
2. Bagaimana perspektif *Sadd al-Dhari>'ah* tentang implementasi pasal 22 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia terhadap keluarnya perpu No. 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan ?

D. Kajian Pustaka

Dari hasil telaah kajian pustaka terhadap hasil penelitian sebelumnya, penulis tidak menjumpai judul penelitian sebelumnya yang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sama yang dilakukan oleh mahasiswa UIN Sunan Ampel Surabaya. Tetapi penulis mendapatkan beberapa hasil penelitian yang sedikit memiliki relevansi terhadap penulis lakukan, sebagai berikut:

1. Penelitian skripsi yang dilakukan oleh Rizki Pradana Hidayatullah Tahun 2014 Fakultas Syariah dan Hukum dengan judul: "Tinjauan Hukum Islam terhadap mekanisme pemberlakuan keadaan bahaya dalam negara berdasarkan peraturan pemerintah pengganti Undang-undang (Perpu) No. 23 Tahun 1959 tentang keadaan bahaya".[18] Penelitian skripsi tersebut membahas mengenai tinjauan hukum islam terhadap pemberlakuan keadaan bahaya dalam negara indonesia berdasarkan prespektif hukum islam. Di negara indonesia sejak awal berdirinya hingga zaman reformasi saat ini, telah banyak sekali mengalami kejadian-kejadian luar biasa. Kejadian luar biasa itu ialah kejadian yang mengandung dan mengakibatkan hal-hal yang dapat mengancam dan membahayakan negara. Ancaman yang membahayakan itu sendiri beraneka ragam bentuk dan coraknya, yang berbeda-beda dari kasus yang satu ke yang lain, pada waktu ke waktu yang lain, dan juga dari satu tempat ke tempat lain . kondisi negara dalam keadaan aman disebut dengan keadaan normal. Tetapi apabila keadaan negara dibwah ancaman maka disebut dengan keadaan tidak normal. Di dalam Islam keadaan darurat adalah kondisi bahaya atau kesulitan yang amat berat kepada diri manusia, yang membuat dia kuatir akan terjadi kerusakan atau sesuatu yang akan menyakiti jiwa, anggota tubuh, kehormatan, akal, harta dan yang bertalian dengannya. Oleh sebab itu untuk keluar dari keadaan bahaya tersebut harus melakukan tindakan-tindakan yang menurut sifatnya bukan berdasarkan hukum dasar.

   Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang akan penulis lakukan adalah kepada ruang lingkup kajiannya. Dalam ruang lingkupnya, Rizki Pradana Hidayatullah terfokus pada pemberlakuan keadaan bahaya

[18]Rizki Pradana Hidayatullah. *"Tinjauan Hukum Islam Terhadap Mekanisme Pemberlakuan Keadaan Bahaya Dalam Negara Berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya"*. (Skripsi-Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, 2014).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dalam negara berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No. 23 Tahun 1959 tentang keadaan bahaya. sedangkan peneliti memfokuskan penelitian ini pada implementasi pasal 22 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tentang hal ikhwal kegentingan yang memaksa terhadap keluarnya Perpu no. 2 tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan dalam perspektif *Sadd al-Dhari>'ah.*

2. Penelitian Skripsi yang dilakukan oleh Awinda Gama Magwasar Tahun 2013 Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya dengan judul: "Kekuasaan presiden menetapkan perpu menurut UUD NRI 1945 Perspektif Fiqih Siyasah".[19] Penelitian skripsi tersebut membahas kewenangan istimewa untuk menerbitkan Perpu yang diberikan oleh Presiden sebagai pemengang kekuasaan eksekutif untuk menjalankan roda pemerintahan itu memang perlu, karena presiden selaku kepala pemerintah bertanggung jawab untuk mengelola pemerintahan seutuhnya demi menjaga kelangsungan Negara menjamin kesejahteraan rakyat. Begitupun dalam Islam, untuk membuat *qanun* justru cakupan kekuasaan dan kewenangan khilafah dalam pemerintahan islam lebih luas dibandingkan dengan kewenangan presiden pada saat sekarang, adapun syarat materiil khalifah untuk meetapkan aturan hukum atau *qanun* hanya terbatas pada hal yang didalamnya ditemukan nash yang bersifat qath'i dan pasti, baik keabhsahannya maupunpengerrtiannya. Perbedaan kewenangan Presiden/ khilafah untuk mengeluarkan Perpu antara pemerintahan Indonesia dengan pemerintahan Islam jelaslah berbeda, jika di indonesia dalam sidang selanjutnya perpu ditolak oleh DPR, maka Perpu sudah tidak berlaku, namun dalam Pemerintahan Islam, Perpu, aturan hukum, atau *qanun* tetap berjalan terus tidak bisa untuk dicabut.

   Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang akan penulis lakukan adalah kepada ruang lingkup kajiannya. Dalam ruang lingkupnya,

[19]Awinda Gama Magwasar. "*Kekuasaan Presiden Menetapkan Perpu Menurut UUD NRI 1945 Perspektif Fiqih Siyasah*."(Skripsi-Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, 2013)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Awinda Gama Magwasar terfokus pada pemberlakuan kekuasaan presiden menetapkan Perpu menurut UUD NRI 1945 Perspektif Fiqih Siyasah sedangkan peneliti memfokuskan penelitian ini pada implementasi pasal 22 ayat (1) undang-undang dasar negara republik indonesia tentang hal ikhwal kegentingan yang memaksa terhadap keluarnya Perpu no. 2 tahun 2017 tentang organisasi kemasyarakatan dalam perspektif *Sadd al-Dhari>'ah.*

3. Penelitian skripsi yang dilakukan oleh Rizki Masapan Tahun 2010 Fakultas Hukum Universitas Indonesia dengan judul: "Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) terhadap Undang-undang Dasar (analisis putusan MK N0. 138/UU-VII/2009 perihal pengujian PERPU N0. 4 Tahun 2009 tentang perubahan atas Undang-undang No. 30 Tahun 2002 tentang komisi pemberantasan tindak pidana korupsi terhadap Undang-undang Dasar 1945)".[20] Penelitian skripsi tersebut membahas perpu no. 4 Tahun 2009 yang mengatur mengenai mekanisme penggantian pimpinan komisi pemberantasan korupsi yang diujikan terhadap UUD NRI 1945, jika dirunut dari original intent, tafsir historik, tafsir gramatik dan logika hukum seharusnya MK tidak bisa melakukan pengujian judicial (*judicial review*) atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 karena menurut pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 mahkamah hanya menguji Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar 1945, dalam hal ini diserahkan kepada DPR untuk menyetujui atau tidak menyetujui suatu Perpu pada sidang berikutnya sesuai dengan ketentuan pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945 setelah disetujui menjadi Undang-undang barulah dapat diuji ke MK.

---

[20]Masapan, Rizki."*Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) Terhadap Undang-undang Dasar (analisis putusan MK No.138/UU-VII/2009 perihal pengjujian PERPU No.4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-undang No.30 Tahun 2002 tentang komisi pemberantasan tindak pidana korupsi terhadap undang-undang dasar 1945)". (Skripsi- Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2010.)*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang akan penulis lakukan adalah kepada ruang lingkup kajiannya. Dalam ruang lingkupnya, Rizki Masapan terfokus pada pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) terhadap undang-undang dasar (analisis putusan MK N0. 138/UU-VII/2009 sedangkan peneliti memfokuskan penelitian ini pada implementasi pasal 22 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tentang hal ikhwal kegentingan yang memaksa terhadap keluarnya Perpu no. 2 tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan dalam perspektif *Sadd al-Dhari>'Ah.*

E. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui implementasi pasal 22 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tentang hal ikhwal kegentingan yang memaksa terhadap keluarkannya Perpu No. 2 Tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakatan
2. Untuk mengetahui perspektif *Sadd al-Dhari>'ah* tentang implementasi pasal 22 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia terhadap keluarkanya Perpu No. 2 Tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakatan.

F. Kegunaan Hasil Penelitian

Penelitian ini penulis harapkan mempunyai beberapa manfaat baik secara teoritis maupun praktis :

1. Secara teoritis: hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan rujukan untuk pengembangan ilmu pengetahuan serta memperkaya khazanah ilmu hukum tata negara untuk membangun inetelektual ilmiah bagi penelitian bersifat normatif dalam bentuk paraturan perundang-undangan dengan konsep ilmiah, khususnya tentang Pembuatan Peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Secara praktis: diharapkan dari hasil penelitian ini nanti dapat bermanfaat bagi kemasyarakatan, bahan pertimbangan dan menetapkan peraturan bagi lembaga-lembaga negara, dalam hubunganya dengan ruang lingkup studi keilmuan yaitu perspektif hukum tata negara dan yang mempunyai interelasi dalam dinamika ilmu hukum secara umum.

G. Definisi Operasional

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

1. Pasal 22 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia yakni berbunyi "dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang" jadi pasal tersebut menjelaskan bahwa Presiden mempunyai hak istimewa untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang jika dalam keadaan genting atau darurat. Implementasinya sekarang terhadap Perpu No. 2 Tahun 2017 Tentang Organisasi kemasyarakatan yang sebelumnya terdapat dalam Undang-undang No. 17 Tahun 2013.
2. *Sadd al-Dhari>'ah* adalah merupakan menetapkan hukum larangan atas suatu perbuatan tertentu yang pada dasarnya diperbolehkan maupun dilarang untuk mencegah terjadinya perbuatan lain yang dilarang.

H. Metode Penelitian

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

1. Data yang dikumpulkan

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

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

a. Data yang berkaitan dengan implementasi pasal 22 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tentang hal ikhwal kegentingan yang memaksa terhadap keluarnya Perpu No. 2 Tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakatan
b. Data yang berkaitan dengan perspektif *Sadd al-Dhari>'ah* tentang implementasi pasal 22 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia terhadap keluarkanya Perpu No. 2 Tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakatan.

2. Sumber Data

Adapun yang dimaksud sumber data dalam penelitian adalah dari mana data diperoleh.[21] Dalam penelitian ini memiliki sumber data sebagai berikut:

1) Data primer

Data primer adalah data yang didapat langsung dari sumber utama melalui penelitian[22]. Data primer dalam penelitian ini adalah;

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
b) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
c) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan
d) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 2 Tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakatan

2) Data sekunder, yaitu:

a) Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011.

[21]Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta: Rineka Cipta, Cet 13, 2006), 129.
[22]Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2007), 12.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

b) Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta: Rajawali Pers, Jakarta, 2007.
c) Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan 1*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.
d) Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan 2*, yogyakarta: Kanisius, 2007.
e) Wahbah Zuhaili, *Konsep Darurat Dalam Hukum Islam*: Studi Banding Hukum Positif, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1997.
f) Nasrun Haroen, *Ushul Fiqh 1*, Ciputat: Logos, 1996.
g) Wahbah az-Zuhaili, *Ushul al-Fiqh al-Islami*, Damaskus: Dar al-Fikr, 1986.

3. Teknik Pengumpulan Data

Jenis skripsi yang akan digunakan dalam skripsi ini ialah skripsi pustaka (*library research*) yaitu meneliti terhadap sumber-sumber pustaka yang dipandang relevan dengan skripsi ini[23]. Sehingga teknik pengumpulan data dalam skripsi ini menggunakan dokumenter yang sumber primer dan sekunder yang telah dipublikasikan baik dalam bentuk buku, jurnal ilmiah, maupun dalam bentuk lainnya yang respresentatif dan relevan dengan skripsi ini.

4. Teknik Pengelolaan Data

Setelah seluruh data terkumpul kemudian dianalisis dengan tahapan-tahapan sebagai berikut[24]:

a) *Editing*, yaitu pemeriksaan kembali terhadap semua data yang telah diperoleh terutama dari segi kelengkapan, kevalidan, kejelasan.
b) Makna, keselarasan dan kesesuaian antara data primer maupun data sekunder tentang Implementasi pasal 22 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tentang hal ikhwal kegentingan yang memaksa

[23] Bambang Waluyo, Penelitian Hukum Dalam Praktek, (Jakarta: Sinar Grafika, 1996), 50.
[24]Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Darurat Praktek*, (Jakarta:PT Sinar Grafika, 1996),50.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

terhadap keluarnya Perpu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan dalam perspektif *Sadd al-Dhari>'ah.*

c) *Organizing*, yaitu menyusun dan mensistematiskan data-data yang telah diperoleh tentang Implementasi pasal 22 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tentang hal ikhwal kegentingan yang memaksa terhadap keluarnya Perpu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan dalam perspektif *Sadd al-Dhari>ah.*

d) *Analyzing*, yaitu menganalisis implementasi pasal 22 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tentang hal ikhwal kegentingan yang memaksa terhadap keluarnya Perpu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan dalam perspektif *Sadd al-Dhariah*.

5. Teknik Analisis Data

Data dan bahan hukum yang diperoleh tersebut, dalam pengolahan, analisis, dan konstruksi data dilakukan secara kualitatif dengan memberikan gambaran-gambaran (deskripsi) dengan kata-kata atas temuan-temuan, dengan lebih mengutamakan mutu atau kualitas dari data. Peneliti menganalisis penelitian ini dengan memberikan suatu penilaian terhadap Implementasi pasal 22 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tentang hal ikhwal kegentingan yang memaksa terhadap keluarnya Perpu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan dalam perspektif *Sadd al-Dhari>'ah.*

I. Sistematika Pembahasan

Agar penulisan penelitian ini lebih mengarah pada tujuan pembahasan, maka diperlukan sistematika pembahasan yang terdiri dari:

Bab I, merupakan bab pendahuluan dari penelitian ini, yang berisi pembahasan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, kegunaan hasil penelitian, definisi operasional, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Bab II, Landasan teori yang berisi pembahasan tentang Tinjauan umum tentang *Sadd al-Dhari>'ah*.

Bab III, merupakan data penelitian yang menyajikan pembahasan implementasi hal ikhwal kegentingan yang memaksa sehingga keluarnya Perpu No. 2 Tahun 2017.

Bab IV, merupakan hasil analisis penelitian yang berkaitan dengan implementasi pasal 22 ayat (1) UUD NRI tentang hal ikhwal kegentingan yang memaksa terhadap keluarnya Perpu No. 2 Tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakatan dalam perspektif *Sadd al-Dhari>'ah*

Bab V, merupakan penutup pada bab terakhir ini akan menyajikan simpulan dan saran.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG *SADD AL- DHARI>'AH*

A. Pengertian *Sadd al-Dhari>ah*

1. Secara Etimologis

Kata *sadd al-Dhari>'ah* (سد الذريعة) merupakan bentuk frase *(idhafah)* yang terdiri dari dua kata, yaitu *sadd* (سَدٌّ) dan *al-dhari>'ah* (الذَّرِيْعَة). Secara etimologis, kata *as-sadd* (السَّدُّ) merupakan kata benda abstrak *(mashdar)* dari سَدَّ يَسُدُّ سَدًّا. Kata *as-sadd* tersebut berarti menutup sesuatu yang cacat atau rusak dan menimbun lobang.[25] Sedangkan *sadd al-Dhari>'ah* (الذَّرِيْعَة) merupakan kata benda *(isim)* bentuk tunggal yang berarti jalan, sarana *(wasilah)*[26] dan sebab terjadinya sesuatu.[27] Bentuk jamak dari *sadd al-Dhari>'ah* (الذَّرِيْعَة) adalah *al-dhara'i* (الذَّرَائِع). Karena itulah, dalam beberapa kitab usul fikih, seperti *Tanqih al-Fushul fi Ulum al-Ushul* karya al-Qarafi,[28] istilah yang digunakan adalah *sadd al-Dhari>'ah.*

2. Secara Terminologi

Menurut al-Qarafi, *Sadd al-Dhari>'ah* adalah memotong jalan kerusakan *(mafsadah)* sebagai cara untuk menghindari kerusakan tersebut. Meski suatu perbuatan bebas dari unsur kerusakan *(mafsadah)*, namun jika perbuatan itu merupakan jalan atau sarana terjadi suatu kerusakan *(mafsadah)*, maka kita harus mencegah perbuatan tersebut. Dengan ungkapan yang senada, menurut asy-Syaukani, *sadd al-Dhari>'ah* adalah masalah atau perkara yang pada lahirnya dibolehkan namun akan

---

[25] Muhammad bin Mukarram bin Manzhur al-Afriqi al-Mishri, *Lisan al-Arab*, (Beirut: Dar Shadir, tt), juz 3, 207.
[26] *Ibid.*, juz 8, 93.
[27] Abu al-Faidh Muhammad bin Muhammad bin Abd ar-Razzaq al-Husaini (al-Murtadha az-Zabidi), *Taj al-Arus fi Jawahir al-Qamus*, juz 1, hal. 5219 dalam Kitab Digital *al-Maktabah asy-Syamilah*, versi 2.09
[28] Sebagian kalangan, seperti Acep Jazuli dan Mukhtar Yahya menulis, dengan *al-Qurafi.* Namun Nasrun Haroen dan situs wikipedia.com menulis dengan *al-Qarafi*.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mengantarkan kepada perbuatan yang dilarang *(al-mahzhur)*.[29]Dalam karyanya *al-Muwaqat,* asy-Syatibi menyatakan bahwa *sadd al-Dhari>'ah* adalah menolak sesuatu yang boleh *(jaiz)* agar tidak mengantarkan kepada sesuatu yang dilarang *(mamnu')*.\ Menurut Mukhtar Yahya dan Fatchurrahman, *sadd al-Dhari>'ah* adalah meniadakan atau menutup jalan yang menuju kepada perbuatan yang terlarang.[30]

Dari beberapa contoh pengertian di atas, tampak bahwa sebagian ulama seperti asy-Syathibi dan asy-Syaukani mempersempit *al-Dhari>'ah* sebagai sesuatu yang awalnya diperbolehkan. Namun al-Qarafi dan Mukhtar Yahya menyebutkan *sadd al-Dhari>'ah* secara umum dan tidak mempersempitnya hanya sebagai sesuatu yang diperbolehkan. Di samping itu, Ibnu al-Qayyim juga mengungkapkan adanya *sadd al-Dhari>'ah* yang pada awalnya memang dilarang. Klasifikasi *al-Dhari>'ah* oleh Ibnu al-Qayyim tersebut akan dibahas lebih lanjut di halaman berikutnya.

Dari berbagai pandangan di atas, bisa dipahami bahwa *sadd al-Dhari>'ah* adalah menetapkan hukum larangan atas suatu perbuatan tertentu yang pada dasarnya diperbolehkan maupun dilarang untuk mencegah terjadinya perbuatan lain yang dilarang.

B. Kedudukan *Sadd Al-Dhari>'ah*

Sebagaimana halnya dengan qiyas, dilihat dari aspek aplikasinya, *sadd al-Dhari>'ah* merupakan salah satu metode pengambilan keputusan hukum *(istinbath al-hukm)* dalam Islam. Namun dilihat dari di sisi produk hukumnya, *sadd al-Dhari>'ah* adalah salah satu sumber hukum.[31]

1. Alquran

وَلا تَسُبُّوا الَّذِينَ يَدْعُونَ مِنْ دُونِ اللَّهِ فَيَسُبُّوا اللَّهَ عَدْوًا بِغَيْرِ عِلْمٍ كَذَلِكَ زَيَّنَّا لِكُلِّ أُمَّةٍ عَمَلَهُمْ ثُمَّ إِلَى رَبِّهِمْ

[29]Muhammad bin Ali asy-Syaukani, *Irsyad al-Fuhul fi Tahqiq al-Haqq min 'Ilm al-Ushul,* (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 1994), 295.
[30]Mukhtar Yahya dan Fatchurrohman, *Dasar-Dasar Pembinaan Hukum Islam: Fiqh Islami* (Bandung: PT. Al-Ma'arif, 1986),347.
[31] Nasrun Haroen, *Ushul Fiqh I*, (Jakarta: Logos, 1996), 167.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

مَرْجِعُهُمْ فَيُنَبِّئُهُمْ بِمَا كَانُوا يَعْمَلُونَ

Dan janganlah kamu memaki sembahan-sembahan yang mereka sembah selain Allah, Karena mereka nanti akan memaki Allah dengan melampaui batas tanpa pengetahuan. Demikianlah kami jadikan setiap umat menganggap baik pekerjaan mereka. Kemudian kepada Tuhan merekalah kembali mereka, lalu dia memberitakan kepada mereka apa yang dahulu mereka kerjakan. (QS. al-An'am: 108).

Pada ayat di atas, mencaci maki Tuhan atau sembahan agama lain adalah *sadd adh-Dhari>'ah* yang akan menimbulkan adanya sesuatu *mafsadah* yang dilarang, yaitu mencaci maki Tuhan. Sesuai dengan teori psikologi *mechanism defense,* orang yang Tuhannya dicaci kemungkinan akan membalas mencaci Tuhan yang diyakini oleh orang sebelumnya mencaci. Karena itulah, sebelum balasan caci maki itu terjadi, maka larangan mencaci maki tuhan agama lain merupakan tindakan *preventif (sadd al-Dhari>'ah).*

وَلا يَضْرِبْنَ بِأَرْجُلِهِنَّ لِيُعْلَمَ مَا يُخْفِينَ مِنْ زِينَتِهِنَّ

Dan janganlah mereka memukulkan kakinya agar diketahui perhiasan yang mereka sembuyikan(QS. An-Nur:31).

Bahwa wanita menghentakkan kaki waktu berjalan sehingga terdengar gemerincing gelang kakinya tidaklah dilarang, tetapi perbuatan itu akan menarik hati laki-laki lain untuk mengajaknya berbuat zina, maka perbuatan itu dilarang pula sebagai usaha untuk menutup pintu yang menuju kearah perbuatan zina.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لا تَقُولُوا رَاعِنَا وَقُولُوا انْظُرْنَا وَاسْمَعُوا وَلِلْكَافِرِينَ عَذَابٌ أَلِيمٌ

Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu katakan (kepada Muhammad): "Raa'ina", tetapi katakanlah: "Unzhurna", dan "Dengarlah". Dan bagi orang-orang yang kafir siksaan yang pedih. (QS. al-Baqarah: 104).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pada surah al-Baqarah ayat 104 di atas, bisa dipahami adanya suatu bentuk pelarangan terhadap sesuatu perbuatan karena adanya kekhawatiran terhadap dampak negatif yang akan terjadi. Kata *raa 'ina* (رَاعِنَا) berarti: "Sudilah kiranya kamu memperhatikan kami." Saat para sahabat menggunakan kata ini terhadap Rasulullah, orang Yahudi pun memakai kata ini dengan nada mengejek dan menghina Rasulullah SAW. Mereka menggunakannya dengan maksud kata *raa'inan* (رَعِنًا) sebagai bentuk *isim fail* dari *masdar* kata *ru'unah* (رُعُوْنَة) yang berarti bodoh atau tolol.[32] Karena itulah, Tuhan pun menyuruh para sahabat Nabi SAW mengganti kata *raa'ina* yang biasa mereka pergunakan dengan *unzhurna* yang juga berarti sama dengan *raa'ina*. Dari latar belakang dan pemahaman demikian, ayat ini menurut al-Qurthubi dijadikan dasar dari *sadd al-Dhari>'ah.*[33]

2. Sunah

عَنْ عَبْدِ اللَّهِ بْنِ عَمْرٍو رَضِيَ اللهُ عَنْهُمَا قَالَ قَالَ رَسُولُ اللهِ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ إِنَّ مِنْ أَكْبَرِ الْكَبَائِرِ أَنْ يَلْعَنَ الرَّجُلُ وَالِدَيْهِ قِيلَ يَا رَسُولَ اللهِ وَكَيْفَ يَلْعَنُ الرَّجُلُ وَالِدَيْهِ قَالَ يَسُبُّ الرَّجُلُ أَبَا الرَّجُلِ فَيَسُبُّ أَبَاهُ وَيَسُبُّ أُمَّهُ

Dari Abdullah bin Amr RA, ia berkata, Rasulullah SAW bersabda: "Termasuk di antara dosa besar seorang lelaki melaknat kedua orang tuanya." Beliau kemudian ditanya, "Bagaimana caranya seorang lelaki melaknat kedua orang tuanya?" Beliau menjawab, "Seorang lelaki mencaci maki ayah orang lain, kemudian orang yang dicaci itu pun membalas mencaci maki ayah dan ibu tua lelaki tersebut."[34]

Hadis ini dijadikan oleh Imam Syathibi sebagai salah satu dasar hukum bagi konsep *sadd al-Dhari>'ah.* Berdasarkan hadits tersebut,

[32]Abu abdillah Muhammad bin Umar bin al-Hasan bin al-Husain at-Taimi ar-Razi, *Mafatih al-Ghaib (Tafsir ar-Razi)*, juz 2, hal. 261 dalam Kitab Digital *al-Maktabah asy-Syamilah*, versi 2.09.
[33]Muhammad bin Ahmad bin Abi Bakr bin Farh Al-Qurthubi, *al-Jami' li Ahkam al-Qur'an, Terjemah syarmin syakur* juz 2, 56
[34]Muhammad bin Ismail Abu Abdullah al-Bukhari al-Ja'fi, *al-Jami' ash-Shahih al-Mukhtashar*, (Beirut: Dar Ibn Katsir, 1987), juz 5, 2228.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menurut tokoh ahli fikih dari Spanyol itu, dugaan *(zhann)* bisa digunakan sebagai dasar untuk penetapan hukum dalam konteks *sadd al-Dhari>'ah*.[35]

3. Kaidah Fikih

Di antara kaidah fikih yang bisa dijadikan dasar penggunaan *sadd al-Dhari>'ah* adalah:

دَرْءُ الْمَفَاسِدِ أَوْلَى مِنْ جَلْبِ الْمَصَالِحِ.

Menolak keburukan (mafsadah) lebih diutamakan daripada meraih kebaikan (maslahah).[36]

Kaidah ini merupakan kaidah asasi yang bisa mencakup masalah-masalah turunan di bawahnya. Berbagai kaidah lain juga bersandar pada kaidah ini. Karena itulah, *sadd al-Dhari>'ah* pun bisa disandarkan kepadanya. Hal ini juga bisa dipahami, karena dalam *sadd al-Dhari>'ah* terdapat unsur *mafsadah* yang harus dihindari.

4. Logika

Secara logika, ketika seseorang membolehkan suatu perbuatan, maka mestinya ia juga membolehkan segala hal yang akan mengantarkan kepada hal tersebut. Begitupun sebaliknya, jika seseorang melarang suatu perbuatan, maka mestinya ia pun melarang segala hal yang bisa mengantarkan kepada perbuatan tersebut. Hal ini senada dengan ungkapan Ibnu Qayyim dalam kitab *A'lâm al-Mûqi'în*: "Ketika Allah melarang suatu hal, maka Allah pun akan melarang dan mencegah segala jalan dan perantara yang bisa mengantarkan kepadanya. Hal itu untuk menguatkan dan menegaskan pelarangan tersebut. Namun jika Allah membolehkan segala jalan dan perantara tersebut, tentu hal ini bertolak belakang dengan pelarangan yang telah ditetapkan."

---

[35]Ibrahim bin Musa al-Lakhmi al-Gharnathi al-Maliki (asy-Syathibi), *al-Muwafaqat fi Ushul al-Fiqh*, Beirut: Dara l-Ma"rifah, tt., juz 2, 360.
[36] Jalaluddin as-Suyuthi, *al-Asybah wa an-Nazhair*, (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, tt), 176.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

C. Pendapat Beberapa Ulama Tentang Kehujjahan *Sadd Al-Dhari>'ah*

Tidak semua ulama sepakat dengan *sadd al-Dhari>'ah* sebagai metode dalam menetapkan hukum. Secara umum berbagai pandangan ulama tersebut bisa diklasifikasikan dalam tiga kelompok, yaitu 1) yang menerima sepenuhnya; 2) yang tidak menerima sepenuhnya; 3) yang menolak sepenuhnya

1. Kelompok pertama, yang menerima sepenuhnya sebagai metode dalam menetapkan hukum. Jumhur ulama yang pada dasarnya menempatkan faktor manfaat dan mudarat sebagai bahan pertimbanan dalam menetapkan hukum, juga menerima metode *sadd al-Dhari>'ah*, meskipun berbeda dalam kadar penerimaanya.[37] Ulama yang menyatakan bahwa *sadd Al-Dhari>'ah* dapat menjadi dalil dalam menetapkan hukum syara'diantaranya adalah mazhab Maliki dan mazhab Hambali. Para ulama di kalangan Mazhab Maliki bahkan mengembangkan metode ini dalam berbagai pembahasan fikih dan ushul fikih mereka sehingga bisa diterapkan lebih luas. Imam al-Qarafi (w. 684 H), misalnya, mengembangkan metode ini dalam karyanya *Anwar al-Buruq fi Anwa' al-Furuq.* Begitu pula Imam asy-Syathibi (w. 790 H) yang menguraikan tentang metode ini dalam kitabnya *al-Muwafaqat.*
2. Kelompok kedua, yang tidak menerima sepenuhnya sebagai metode dalam menetapkan hukum, adalah mazhab Hanafi dan mazhab Syafi'i. Dengan kata lain, kelompok ini menolak *sadd al-Dhari>'ah* sebagai metode *istinbath* pada kasus tertentu, namun menggunakannya pada kasus-kasus yang lain[38]. Contoh kasus Imam Syafii menggunakan *sadd al-Dhari>'ah,* adalah ketika beliau melarang seseorang mencegah mengalirnya air ke perkebunan atau sawah. Hal ini menurut beliau akan menjadi sarana *(dhari>'ah)* kepada tindakan mencegah

[37] Amir Syarifudin, *Ushul Fiqh jilid 2*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2001), 404.
[38] Wahbah Zuhaili, *Ushul al- Fiqh al-Islami, Jilid 2* (Beirut: Daar al-Fikr, 1986), 888-889.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

memperoleh sesuatu yang dihalalkan oleh Allah dan juga *dhari>'ah* kepada tindakan mengharamkan sesuatu yang dihalalkan oleh Allah. Padahal air adalah rahmat dari Allah yang boleh diakses oleh siapapun. Contoh kasus penggunaan *sadd al-Dhari>'ah* oleh mazhab Hanafi adalah tentang wanita yang masih dalam iddah karena ditinggal mati suami. Si wanita dilarang untuk berhias, menggunakan wewangian, celak mata, pacar, dan pakaian yang mencolok. Dengan berhias, wanita itu akan menarik lelaki. Padahal ia dalam keadaan tidak boleh dinikahi. Karena itulah, pelarangan itu merupakan *sadd al-Dhari>'ah* agar tidak terjadi perbuatan yang diharamkan, yaitu pernikahan perempuan dalam keadaan iddah.[39]

Sedangkan kasus paling menonjol yang menunjukkan penolakan kelompok ini terhadap metode *sadd al-Dhari>'ah* adalah transaksi-transaksi jual beli berjangka atau kredit *(buyu' al-ajal).* Dalam kasus jual beli transaksi berjangka, misalnya sebuah *showroom* menjual mobil secara kredit selama 3 tahun dengan harga Rp. 150 juta kepada seorang konsumen. Setelah selesai transaksi, keesokan harinya sang konsumen membutuhkan uang karena keperluan penting dan mendesak. Ia pun menjual beli mobil itu kepada pihak *showroom*. Oleh pihak *showroom,* mobil itu dibeli secara tunai dengan harga Rp. 100 juta.[40]

Transaksi seperti inilah yang oleh mazhab Maliki dan Hambali dilarang karena terdapat unsur riba yang sangat kentara. Pada kenyataannya, transaksi jual beli tersebut adalah penjualan mobil secara kredit seharga Rp. 150 juta dan secara tunai seharga Rp. 100 juta. Barang yang diperjualbelikan seolah sia-sia dan tidak bermakna apa-apa.Sementara bagi mazhab Hanafi, transaksi semacam itu juga dilarang. Namun mereka menolak menggunakan *sadd al-Dhari>'ah*

---

[39] Abd al- Ghani al-Ghanimi ad-Dimasyqi al-Hanafi, *al-Lubab fi Syarh al-Kitab,* (Beirut: Dar al-Ma'rifah, 1997), juz 1, 465.

[40] Contoh kasus ini dikutip dengan sedikit modifikasi dari Nasrun Haroen, *Ushul Fiqh 1,* (Jakarta: Logos, 1997), 161.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dalam pelarangan tersebut. Pelarangannya berdasarkan alasan bahwa harga barang yang dijual tersebut belum jelas, karena terdapat dua harga. Di samping itu, si konsumen yang menjual kembali mobil sebenarnya juga belum sepenuhnya memiliki barang tersebut karena masih dalam masa kredit. Dengan demikian, transaksi kedua yang dilakukan si konsumen dengan pihak *showroom* adalah transaksi yang tidak sah *(fasid).* Perbedaan dua harga itu juga mengandung unsur riba.[41]

Bagi mazhab Syafii, transaksi jual beli kredit seperti adalah sah secara formal. Adapun aspek batin dari niat buruk si penjual untuk melakukan riba, misalnya, adalah urusan dosanya sendiri dengan Allah. Yang menjadi patokan adalah bagaimana lafaz dalam akad, bukan niat dan maksud si penjual yang tidak tampak. Tidak boleh melarang sesuatu akad hanya berdasarkan dugaan terhadap maksud tertentu yang belum jelas terbukti.[42]

3. Kelompok ketiga, yang menolak sepenuhnya sebagai metode dalam menetapkan hukum, adalah mazhab Zahiri. Hal ini sesuai dengan prinsip mereka yang hanya menetapkan hukum berdasarkan makna tekstual *(zahir al-lafzh).* Sementara *sadd al-Dhari>'ah* adalah hasil penalaran terhadap sesuatu perbuatan yang masih dalam tingkatan dugaan, meskipun sudah sampai tingkatan dugaan yang kuat. Dengan demikian, bagi mereka konsep *sadd al-Dhari>'ah* adalah semata-mata produk akal dan tidak berdasarkan pada *nash* secara langsung.

Ibnu Hazm (994-1064 M), salah satu tokoh ulama dari mazhab Zahiri, bahkan menulis satu pembahasan khusus untuk menolak metode *sadd al-dhari>'ah* dalam kitabnya *al-Ahkam fi Ushul al-Ihkam.* Ia menempatkan sub pembahasan tentang penolakannya terhadap *sadd al-Dhari>'ah* dalam pembahasan tentang *al-ihtiyath* (kehati-hatian dalam beragama). *Sadd al-Dhari>'ah* lebih merupakan

[41] Wahbah az-Zuhaili, *Ushul al-Fiqh al-Islami,* (Damaskus: Dar al-Fikr, 1986), 892-893.
[42] Ibid 889-899

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

anjuran untuk bersikap warga dan menjaga kehormatan agama dan jiwa agar tidak tergelincir pada hal-hal yang dilarang. Konsep *sadd al-Dhari>'ah* tidak bisa berfungsi untuk menetapkan boleh atau tidak boleh sesuatu. Pelarangan atau pembolehan hanya bisa ditetapkan berdasarkan *nash* dan ijma' *(qath'i).* Sesuatu yang telah jelas diharamkan oleh *nash* tidak bisa berubah menjadi dihalalkan kecuali dengan *nash* lain yang jelas atau ijma'. Hukum harus ditetapkan berdasarkan keyakinan yang kuat dari nash yang jelas atau ijma'. Hukum tidak bisa didasarkan oleh dugaan semata.[43]

Contoh kasus penolakan kalangan az-zhahiri dalam penggunaan *sadd al-Dhari>'ah* adalah ketika Ibnu Hazm begitu keras menentang ulama Hanafi dan Maliki yang mengharamkan perkawinan bagi lelaki yang sedang dalam keadaan sakit keras hingga dikhawatirkan meninggal. Bagi kalangan Hanafi dan Maliki, perkawinan itu akan bisa menjadi jalan *(dhari'ah)* bagi wanita untuk sekedar mendapatkan warisan dan menghalangi ahli waris lain yang lebih berhak. Namun bagi Ibnu Hazm, pelarangan menikah itu jelas-jelas mengharamkan sesuatu yang jelas-jelas halal. Betapapun menikah dan mendapatkan warisan karena hubungan perkawinan adalah sesuatu yang halal.[44]

Meskipun terdapat ketidaksepakatan ulama dalam penggunaan *sadd al-Dhari>'ah*, namun secara umum mereka menggunakannya dalam banyak kasus. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Wahbah az-Zuhaili, kontroversi di kalangan empat mazhab: Hanafi, Maliki, Syafi'i, dan Hambali, hanya berpusat pada satu kasus, yaitu jual beli kredit. Selain kasus itu, para ulama empat mazhab banyak menggunakan *sadd al-Dhari>'ah* dalam menetapkan berbagai hukum tertentu.

---

[43] Lihat, Ali bin Ahmad bin Sa'id bin Hazm azh-Zhahiri, *al-Ahkam fi Ushul al-Ihkam,* (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 1998), juz 6, 179-189.
[44] Ali bin Ahmad bin Sa'id bin Hazm azh-Zhahiri, *al-Mahalli bi al-Atsar,* (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah, 2003), juz 12, 378.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dengan *sadd al-Dhari>'ah,* timbul kesan upaya mengharamkan sesuatu yang jelas-jelas dihalalkan seperti yang dituding oleh mazhab az-Zahiri. Namun agar tidak disalahpahami demikian, harus dipahami pula bahwa pengharaman dalam *sadd al-Dhari>'ah* adalah karena faktor eksternal *(tahrim li ghairih).* Secara substansial, perbuatan tersebut tidaklah diharamkan, namun perbuatan tersebut tetap dihalalkan. Hanya karena faktor eksternal *(li ghairih)* tertentu, perbuatan itu menjadi haram. Jika faktor eksternal yang merupakan dampak negatif tersebut sudah tidak ada, tentu perbuatan tersebut kembali kepada

D. Macam-Macam *Sadd Al-Dhari>'ah*

Adh-dhari>'ah dibagi menjadi dua yaitu:[45]

1. Dari segi kualitas kemafsadatan

   Dari segi kualitas kemafsadatan, *dhari>'ah* dibagi menjadi empat:

   a. *Dhari>'ah*/ perbuatan yang pasti membawa *mafsadat*, misalnya seseorang menggali sumur di depan pintu rumah orang lain pada malam hari dan pemilik rumah tidak mengetahuinya.

   b. *Dhari>'ah*/ perbuatan yang jarang membawa *mafsadat*, misalnya menggali sumur di tempat yang biasannya tidak memberi *mudarat.*

   c. *Dhari>'ah*/ perbuatan yang di duga keras akan membawa *mafsadat,* misalnya menjual senjata kepada musuh.

   d. *Dhari>'ah*/ perbuatan itu pada dasarnya boleh dilakukan karena mengandung kemaslahatan, tetapi memungkinkan juga perbuatan itu kepada *kemafsadatan,* misalnya jual beli yang disebut *bay'u al-ajal* di atas.

2. *Dhari>'ah* dilihat dari segi jenis *kemafsadatan* yang ditimbulkan

   Menurut Ibn Qayyim al-Jauziyah, Dhari>'ah jenis ini dibagi menjadi 2:

[45] Nasrun Haroen, *Ushul Fiqh 1*, (Jakarta: Loos, 1996), 162.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

a. Perbuatan itu membawa kepada suatu *kemafsadatan*, seperti meminum minuman keras yang mengakibatkan mabuk, dan mabuk itu suatu *kemafsadatan.*
b. Perbuatan itu pada dasarnya perbuatan yang dibolehkan atau dianjurkan, tetapi dijadikan jalan untuk melakukan suatu perbuatan yang haram, baik dengan tujuan yang disengaja atau tidak, misalnya seseorang yang menikahi wanita yang ditalak tiga suaminya dengan tujuan agar suami pertama wanita itu bisa menikahinya kembali.

Ibnu Qayyim jua membagi *Dhari>'ah* jenis ini menjadi dua yakni:

a) Yang kemaslatan pekerjaan itu lebih kuat dari *kemafsadatannya*
b) Yang kemafsadatannya lebih besar dari *kemaslahatannya.*

3. *Dhari>'ah* dilihat dari bentuknya dibai menjadi empat, yakni:[46]
   a. Yang sengaja ditunjukkan untuk suatu kemafsadatan, seperti meminum minuman keras. Pekerjaan seperti ini dilarang oleh syara'.
   b. Pekerjaan yang pada dasarnya dibolehkan, tetapi ditunjukkan untuk melakukan untuk kemafsadatan, seperti nikah al-tahlil. Pekerjaan seperti inipun dilarang oleh syara'.
   c. Pekerjaan itu hukumnya boleh dan pelakunya tidak bertujuan untuk suatu *kemafsadatan*, tetapi biasanya akan berakibat suatu *kemafsadatan*, misalnya mencaci-maki sesembahan orang musyrik yang diduga keras akan mengakibatkan munculnya cacian yang sama terhadap Allah swt. Pekerjaan seperti ini dilarang oleh syara'.
   d. Suatu pekerjaan yang pada dasarnya diperbolehkan, tetapi adakalanya perbuatan itu membawa kepada suatu *kemafsadatan*, misalnya melihat wanita yang dipinang. Dalam kasus ini, menurut

[46] Nasrun Haroen, *Ushul Fiqh 1*, (Jakarta: Logos, 1996), 166.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Ibn Qayyim al-Jauziyah, kemaslahatannya lebih besar dari *kemafsadatanya.* Oleh sebab itu, dibolehkan sesuai kebutuhan.

Terlepas mana *al-dhari>'ah* yang harus dilarang, yang jelas dapat dipahami, bahwa metode *sadd al-Dhari>'ah* secara langsung berhubungan dengan memelihara kemaslahatan dan sekaligus menghindari *mafsadat.* Memelihara *maslahat* dalam berbagai peringkatnya termasuk tujuan disyariatkan hukum dalam Islam. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa metode *sadd al-Dhari>'ah* berhubungan erat denan teori *maqashid al-syariat.*

Untuk menetapkan hukum jalan (sarana) yang mengharamkan kepada tujuan, dalam *sadd al-Dhari>'ah* ada 3 yang perlu diperhatikan:

a. Tujuan. Jika tujuannya dilarang, maka jalannya pun dilarang dan jika tujuannya wajib, maka jalnnya pun diwajibkan.
b. Niat (Motif). Jika niatnya untuk mencapai yang halal, maka hukum sarananya halal, dan jika niat yang ingin dicapai haram, maka sarananya pun haram.
c. Akibat dari suatu perbuatan. Jika akibat suatu perbuatan menghasilkan kemaslahatan seperti yang diajarkan syari'at, maka wasilah hukumya boleh dikerjakan, dan sebaliknya jika akibat hukum adalah kerusakan, walaupun tujuannya demi kebaikan, maka hukumnya tidak boleh.[47]

Maka kesimpulannya bahwa dalam *sadd al-Dhari>'ah* penetapan hukumnya selalu menekankan pada keutamaan manfaat dan menghindari *kemafsadatan*. Hal ini untuk mengantisipasi sikap hidup yang tidak terpuji ditengah masyarakat.

E. Objek *Sadd adh-Dhari>'ah*

[47] Syarmin Syukur, *Sumber-Sumber Hukum Islam*, (Surabaya: Al-Ikhlas, 1993), 246.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pada dasranya yang menjadi objek Al-dhari>'ah adalah semua perbuatan ditinjau dari segi akibatnya yang dibagi menjadi empat, yaitu:[48]

a. Perbuatan yang akibatnya menimbulkan kerusakan/bahaya, seperti menggali sumur di belakang pintu rumahdijalan gelap yang bisa membuat orang yang akan masuk rumah jatuh kedalamnya.
b. Perbuatan yang jarang berakibat kerusakan/bahaya, seperti berjual makanan yang tidak menimbulkan bahaya, menanam anggur sekalipun akan dibuat khamar. Ini halal karena membuat khamar adalah *nadir* (jarang terjadi)
c. Perbuatan yang menurut dugaan kuat akan menimbulkan bahaya; tidak diyakini dan tidak pula dianggap *nadir* (jarang terjadi). Dalam keadaan ini, dugaan kuat disamakan dengan yakin karena menutup pintu (*saddu dzari'ah*) adalah wajib mengambil *ihtiat* (berhati-hati) terhadap kerusakan sedapat mungkin, sedangkan *ihtiat* tidak diragukan lagi menurut amali menempati ilmu yakin. Contohnya menjual senjata diwaktu perang/fitnah, menjual anggur untuk dibuat khamar, hukumnya haram.
d. Perbuatan yang lebih banyak menimbulkan kerusakan, tetapi belum mencapai tujuan kuat timbulnya kerusakan itu, seperti jual-beli yang menjadi sarana bagi riba, ini diharamkan. Mengenai bagian keempat initerjadi perbedaan pendapat dikalangan para ulama, apakah ditarjihkan yang haram atau yang halal. Imam Malik dan Imam Ahmad menetapkan haram

F. Perbedaan *Sadd adh-Dhari>'ah* dengan *Muqadimmah*

Wahbah az-Zuhaili membedakan antara *sadd al-Dhari>'ah* dengan *muqaddimah.* Beliau mengilustrasikan bahwa *al-Dhari>'ah* adalah

[48] Ahmad Najieh, *Fiqih* (Jakarta: Pustaka, 1985) , 188-189.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

laksana tangga yang menghubungkan ke loteng. Sedangkan *muqaddimah* adalah laksana fondasi yang mendasari tegaknya dinding.[49]

Dengan demikian, *al-dhari>'ah* dititikberatkan kepada bahwa ia sekedar sarana dan jalan untuk mengantarkan kepada perbuatan tertentu yang menjadi tujuannya. Ia bisa menjadi suatu perbuatan terpisah yang berdiri sendiri. Sedangkan *muqaddimah* dititikberatkan kepada bahwa ia merupakan suatu perbuatan hukum yang memang bagian dari rangkaian perbuatan hukum tertentu. *Muqaddimah* merupakan perbuatan pendahuluan yang merupakan bagian tak terpisahkan dari rangkaian perbuatan. Misalnya, *sa'i* merupakan sesuatu perbuatan pendahuluan yang diwajibkan dalam rangkaian haji. Sementara itu, haji sendiri merupakan kewajiban.

G. *Fathu adh-dhari>'ah*

Kebalikan dari *sadd al-Dhari>'ah* adalah *fath al-dhari>'ah.* Hal ini karena titik tolak yang digunakan adalah *al-dhari>'ah.* Dalam mazhab Maliki dan Hambali, *al-dhari'ah* memang ada yang dilarang dan ada yang dianjurkan. Hal ini diungkapkan oleh al-Qarafi yang notabene dari mazhab Malik dan Ibnu al-Qayyim al-Jauzi yang notabene dari mazhab Hambali. *Al-dhari>'ah* adakalanya dilarang sehingga pelarangan itu disebut *sadd al-Dhari>'ah;* adakalanya dianjurkan atau diperintahkan sehingga anjuran atau perintah itu disebut *fath al-dhari>'ah.*[50]

Secara terminologis, bisa dipahami bahwa *fath al-dhari>'ah* adalah menetapkan hukum atas suatu perbuatan tertentu yang pada dasarnya diperbolehkan, baik dalam bentuk membolehkan *(ibahah)*, menganjurkan *(istihab)*, maupun mewajibkan *(ijab)* karena perbuatan tersebut bisa menjadi sarana terjadinya perbuatan lain yang memang telah dianjurkan atau diperintahkan.

---

[49] Wahbah az-Zuhaili, *Ushul al-Fiqh al-Islami*, (Damaskus: Dar al-Fikr, 1986), 875.
[50] Al –Qarafi. *Anwar al-Buruq fi amwa al-faruq*, juz III, 46; dan Ibn al-Qayyim al-Jauziyyah, *A'lam al-Muqi'in*, Terjemahan Syarmin Syukur, 104.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Contoh dari *fath al-dhari>'ah* adalah bahwa jika mengerjakan shalat Jum'at adalah wajib, maka wajib pula berusaha untuk sampai ke masjid dan meninggalkan perbuatan lain. Contoh lain adalah jika menuntut ilmu adalah sesuatu yang diwajibkan, maka wajib pula segala hal yang menjadi sarana untuk tercapai usaha menuntut ilmu, seperti membangun sekolah dan menyusun anggaran pendidikan yang memadai.

Namun yang juga harus digaris bawahi adalah bahwa betapapun *al-dhari>'ah* (sarana) lebih rendah tingkatannya daripada perbuatan yang menjadi tujuannya. Pelaksanaan atau pelarangan suatu sarana tergantung pada tingkat keutamaan perbuatan yang menjadi tujuannya.[51]

Pembahasan tentang *fath al-dhari>'ah* tidak mendapat porsi yang banyak di kalangan ahli *ushul fiqih.* Hal itu karena *fath al-dhari>'ah* hanyalah hasil pengembangan dari konsep *sadd al-Dhari>'ah.* Sementara *sadd al-Dhari>'ah* sendiri tidak disepakati oleh seluruh ulama sebagai metode *istinbath hukm*. Hal itu karena bagi sebagian mereka, terutama di kalangan ulama Syafi'iyyah, masalah *sadd al-Dhari>'ah* dan *fath al-dhari>'ah* masuk dalam bab penerapan kaidah Ushul Fiqh:

مَا لاَ يَتِمُّ الْوَاجِبُ إِلاَّ بِهِ فَهُوَ وَاجِبٌ

Jika suatu kewajiban tidak sempurna dilaksanakan tanpa suatu hal tertentu, maka hal tertentu itu pun wajib pula untuk dilaksanakan .[52]

Kaidah tersebut berkaitan pula dengan masalah *muqaddimah* (pendahuluan) dari suatu pekerjaan yang telah dibahas sebelumnya. Hal ini pula yang menjadi salah satu faktor yang membuat perbedaan pendapat ulama terhadap kedudukan *sadd al-Dhari>'ah* dan *fath al-dhari>'ah.* Apa yang dimaksudkan *al-dhari>'ah* oleh ulama Maliki dan Hambali, ternyata bagi ulama Syafi'i adalah sekedar *muqaddimah.*

---

[51] Al –Qarafi. *Anwar al-Buruq fi amwa al-faruq*, juz III, hal. 46; dan Ibn al-Qayyim al-Jauziyyah, *A'lam al-Muqi'in*, Terjemahan Syarmin Syukur, 104.

[52] Muhammad bin Bahadur bin Abdullah Az-Zarkasyi, *al-Bahr al-Muhith,* Terjemah Nasrun Haroen (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, tt), juz 7, 358.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

H. Cara Menentukan *adh-dhari>'ah*

Guna menentukan apakah suatu perbuatan dilarang atau tidak, karena ia bisa menjadi sarana *(al-dhari>'ah)* terjadinya suatu perbuatan lain yang dilarang, maka secara umum hal itu bisa dilihat dari dua hal, yaitu:[53]

a. Motif atau tujuan yang mendorong seseorang untuk melaksanakan suatu perbuatan, apakah perbuatan itu akan berdampak kepada sesuatu yang dihalalkan atau diharamkan. Misalnya, jika terdapat indikasi yang kuat bahwa seseorang yang hendak menikahi seorang janda perempuan talak tiga adalah karena sekedar untuk menghalalkan si perempuan untuk dinikahi oleh mantan suaminya terdahulu, maka pernikahan itu harus dicegah. Tujuan pernikahan tersebut bertentangan dengan tujuan pernikahan yang digariskan syara' yaitu demi membina keluarga yang langgeng.

b. Akibat yang terjadi dari perbuatan, tanpa harus melihat kepada motif dan niat si pelaku. Jika akibat atau dampak yang sering kali terjadi dari suatu perbuatan adalah sesuatu yang dilarang atau *mafsadah*, maka perbuatan itu harus dicegah. Misalnya, memberi hadiah kepada Hakim (gratifikasi) yang diawasi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Berdasarkan beberapa peristiwa yang sebelumnya terjadi, seorang pejabat yang mendapat hadiah kemungkinan besar akan mempengaruhi keputusan atau kebijakannya terhadap si pemberi hadiah. Karena itulah, setiap pemberian hadiah (gratifikasi) dalam batasan jumlah tertentu harus dikembalikan ke kas negara oleh pihak Komisi Pemberantas Korupsi.

---

[53] Wahbah az-Zuhaili, *Ushul al-Fiqh al-Islami*, (Damaskus: Dar al-Fikr, 1986),879-880. Contoh kasus pada poin kedua dari penulis sendiri

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB III

IMPLEMENTASI KEGENTINGAN YANG MEMAKSA DALAM MENERBITKAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG

A. Kekuasaan Presiden Dalam Mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu)

a. Kekuasaan dan Kewenangan Presiden Mengeluarkan Perpu

Kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif ialah kewenangan Presiden dalam peraturan perundang-undangan berada dalam bingkai kekuasaan pemerintahan yang artinya kekuasaan untuk menjalankan Undang-Undang. Kekuasaan Presiden tidak hanya berwenang untuk membuat peraturan pelaksanaan Undang-Undang, tetapi juga memiliki kewenangan untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR.

Menurut pendapat Monstesquieu yang dikutip oleh Sumali,[54] prinsipnya kekuasaan legislatif yang diharapakan sebagai satu-satunya badan yang membuat peraturan perundang-undangan (*wet materielezin*). Namun dalam praktiknya terbatas pada Undang-undang (wet formele zin) saja, untuk peraturan perundang-undangan di luar Undang-undang dan UUD cenderung melekat pada kekuasaan eksekutif. Kewenangan eksekutif untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan di luar Undang-Undang dan UUD masih dalam koridor yang ditentukan dalam Undang-Undang dan UUD. Presiden merupakan produsen hukum terbesar, karena Presiden paling mengetahui banyak dan memiliki akses terluas, terbesar memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam proses pembuatan hukum.

[54]Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti UndangUndang (PERPU*), (Malang: UMMPress, 2003*)* ,71.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Presiden paling mengerti mengapa, untuk siapa, berapa, kapan, dimana, dan bagaimana peraturan tersebut dibuat. Presiden mempunyai keahlian serta tenaga ahli paling banyak memungkinkan proses pembuatan peraturan.

Pada pasal 4 dan 5 ayat (2) UUD Tahun 1945 memberikan jawaban atas permasalahan tersebut[55]:

Pasal 4
(1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar.
Pasal 5 ayat (2)
(2) Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Pasal di atas memberikan penjelasan yakni, selain selaku kepala eksekutif Presiden mempunyai kewenangan sebagai penyelenggara pemerintahan, Presiden mempunyai hak dalam peraturan perundang-undangan membentuk peraturan pelaksana Undang-undang yang diperlukan untuk memperlancar kelangsungan pemerintahan negara. Presiden mempunyai kekuasaan di bidang peraturan perundangundangan yang bervariasi, yaitu kekuasaan legislatif artinya Presiden mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, kekuasaan reglementer artinya membentuk peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang atau menjalankan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, dan terakhir kekuasaan eksekutif yang didalamnya mengandung kekuasaan pengaturan dengan keputusan Presiden.[56]

Praktiknya kekuasaan pemerintahan negara yang dipegang oleh kepala negara atau kepala pemerintahan ditambahkan adanya kekuasaa untuk mengatur. Karena delegasi kewenangan mengalir dari kewenangan lembaga legislatif berdasarkan Undang-undang maupun secara langsung oleh Undang-undang Dasar. Fungsi pengaturan terlihat dalam

[55]Lihat Penjelasan Pasal 4 dan 5 ayat (2) UUD Tahun 1945, Presiden ialah kepala eksekutif dalam negara. untuk menjalankan Undang-undang, Presiden mempunyai kekuasaan untuk menetapkan peraturan pemerintah (*pouvoir reglementair*).
[56]Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti UndangUndang (PERPU)* (Malang:UMMPress,2003*)* 73.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pembentukan undang-undang degan persetujuan DPR sesuai dengan pasal 5 ayat (1) UUD Tahun 1945, pembentukan Peraturan Pemerintah berdasarkan pasal 5 ayat (2) UUD Tahun 1945, pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) berdasarkan pasal 22 ayat (1) UUD Tahun 1945 yang merupakan peraturan perundang-undangan yang disebut secara langsung oleh UUD Tahun 1945.[57] Dalam hal ini, Presiden Republik Indonesia berdasarkan UUD Tahun 1945 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, memiliki kewenangan untuk mengesahkan Rancangan Undang-Undang (RUU) menjadi UndangUndang (UU), menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang (Perpu), Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden.[58] Kewenangan Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) didasarkan atas ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD RI Tahun 1945 yang menentukan,[59]

Pasal 22 ayat (1)

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

Menurut pendapat Wirjono Prodjodikoro yang dikutip oleh Abdul Ghoffar,[60] jika pada waktu DPR tidak dalam masa sidang, sementara Presiden perlu diadakan suatu peraturan yang seharusnya adalah Undang-Undang. Misalnya peraturan tersebut perubahan dari suatu undang-undang atau materinya memuat ancaman hukuman pidana sehingga harus dibuat dalam bentuk Undang-Undang. Maka Presiden mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan Perpu. Menurut pendapat Bagir Manan,[61] kewenangan Presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti

[57] Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Jiid I*,(Yogyakarta: Kanisius, 2007), 117.
[58] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), 340.
[59] Lihat pasal 22 UUD RI Tahun 1945
[60] Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD Tahun 1945 Dengan Delapan Negara Maju*, (Jakarta: Kencana, 2009), 101.
[61] Ibid

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Undang-undang (Perpu) merupakan kewenangan luar biasa di bidang perundang-undangan. Sedangkan kewenangan ikut membentuk Undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden merupakan kewenangan biasa. Pemaparan pendapat ahli dan pasal diatas memberikan penjelasan bahwa, Presiden perlu mengeluarkan suatu peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang agar keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah. Dalam hal ini pemerintah dalam keadaan genting dan memaksa mengharuskan pemerintah untuk bertindak secara lekas dan tepat. Di khawatirkan akan menimbulkan dampak yang besar bagi kelangsungan pemerintahan.

B. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) merupakan ciptaan Undang-Undang Dasar 1945, sebagaimana tercantum dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 yaitu[62], "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang". Dalam Pasal 22 ayat (2) menyebutkan, "Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut", dan ayat (3) menyebutkan, "Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut".\

Dengan demikian tampaklah bahwa syarat untuk membentuk Perpu harus dalam hal kegentingan atau keadaan yang mendesak yang memaksa pemerintah untuk segera diatasi karena pada saat itu Presiden tidak dapat mengaturnya dengan Undang-undang, yang untuk membentuknya memerlukan waktu yan relatif lebih lama dan melalui prosedur yang bermacam-macam, sedangkan Perpu pembentukanya dengan jangka waktu terbatas dan secepat mungkin harus dimintakan persetujuan DPR. [63] Jika tidak disetujui oleh DPR maka sudah barang

[62] Lihat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
[63]Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan* (*Dasar-dasar dan Pembentukannya*), (Yogyakarta: Kanisius, 1998), 96-97.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tentu akibat-akibat hukumnya harus ditampung dengan perundang-undangan. Dan apabila disetujui oleh DPR maka Perpu tersebut disahkan menjadi Undang-undang. Persetujuan ini tentunya bisa tanpa perubahan dan bisa pula dengan adanya perubahan-perubahan (mutasis mutadis). Pengesahan tersebut dilakukan dengan membuat undang-undang yang menetapkan Perpu tersebut menjadi undang-undang.[64]

Perpu dalam Konstitusi RIS dan UUDS 1950 disamakan dengan UU Darurat baik dalam pembentukan maupun tentang kekuatannya. Adapun perbedaanya adalah UU Darurat akan tidak berlaku lai karena hukum apabila ditolak, sedangkan Perpu tidak dengan sendirinya tidak berlaku melainkan dicabut lebih dahulu. Artinya, bahwa Perpu masih dapat berlaku terus walaupun tidak mendapatkan persetujuan dari DPRD kalau belum dicabut secara resmi oleh Presiden. Misal, Perpu tentang Darurat Sipil di Nanggroe Aceh Darussalam. [65]

Perpu menurut UUD 1945 memang perlu diadakan, agar keselamatan negara dijamin oleh pemerintah dalam dalam keadaan untuk bertindak lekas dan cepat.[66]

Pada saat ini hampir tidak pernah terjadi bahwa Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui suatu Perpu yang diajukan Pemerintah untuk dijadikan Undang-undang karena DPR dalam hal memberikan persetujuan tersebut dapat menunakan amandemennya (hak untuk mengubah) sehingga Perpu yang diajukan kepada DPR pada saat ini biasanya selalu disetujui walaupun terdapat penyempurnaan-penyempurnaan sesuai dengan kemufakatan dalam sidan DPR, sebab Perpu itu diajukan ke DPR sebagai suatu Rancangan Undang-undang.[67]

---

[64]Amiroedidin Sjarif, *Perundang-undangan (Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya)*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1997), 34-35.
[65] Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana, 2010), 49.
[66]Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006), 22.
[67] Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan (Dasar-dasar dan Pembentukannya)*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), 98.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Secara substansi keberadaan Perpu sederajat denan Undang-undang, oleh karena itu, akibat hukum yang diciptakan juga sama. Meski demikian terdapat perbedaan antara keduanya dalam beberapa hal, antara lain: 1). Perpu hanya dibuat oleh Presiden saja, DPR tidak dilibatkan dalam pembuatan peraturan tersebut dan 2). Perpu itu dibuat hanya dalam keadaan genting (Negara dalam keadaaan darurat).[68]

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang selain diatur dalam pasal 22 UUD 1945, dikenal juga dalam Konstitusi RIS Pasal 139 dan dalam Undang-undang Dasar Sementara 1950 Pasal 96 dengan sebutan Undang-undang Darurat.[69]

C. Muatan Substansial dalam Perppu

Pada dasarnya, muatan Perppu memiliki kesamaan dengan substansi dari UU, namun memiliki perbedaan yang mendasar dalam prosedur pembentukan antara keduanya. Persamaan substansi antara UU dengan Perppu lebih ditegaskan dalam Pasal 11 UU No. 12 Tahun 2011. Jika mengacu pada pola pikir yang terkandung dalam ketentuan pasal ini maka materi muatan Perppu juga berisi hal-hal yang tercantum dalam Pasal 10 UU No. 12 Tahun 2011, sama seperti materi muatan yang harus diatur dengan UU, termasuk pula dapat membuat ketentuan pidana. Pola pikir ini dapat diuji rasionalitasnya dengan argumentasi bahwa Perppu dibentuk dalam kondisi yang abnormal, sedangkan UU dibentuk dalam kondisi yang normal, sehingga materi muatan Perppu seharusnya berbeda dengan materi muatan UU.

Salah satu perbedaan yang seharusnya muncul antara Perpu dan UU adalah hendaknya Perppu tidak memuat ketentuan pidana dengan alasan bahwa Perpu dibuat untuk menghadapi kegentingan yang memaksa (tidak berorientasi jangka panjang) dang tidak melibatkan parlemen

---

[68] Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi* , (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1999).

[69] Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan* (*Dasar-dasar dan Pembentukannya*), (Yogyakarta: Kanisius, 1998), 98.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sebagai unsur perwakilan rakyat dalam proses pembentukannya[70]. Pencantuman suatu ketentuan pidana sangat berkaitan dengan prinsip-prinsip asas legalitas. Dalam teori hukum pidana, salah satu aspek mengenai asas legalitas adalah dirumuskannya suatu ketentuan perundang-undangan pidana melalui proses legitimasi yang demokratis ke dalam Undang-undang dalam arti formal.[71]

Dalam teori peraturan perundang-undangan, UU dalam arti formal adalah norma-norma hukum yang selalu dibentuk oleh suatu lembaga legislatif. Hal inilah yang mendasari adanya ketentuan Pasal 15 UU No. 12 Tahun 2011 bahwa "Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dimuat dalam: (1) Undang-Undang, (2) Peraturan Daerah Provinsi, atau (3) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Sehingga menjadi jelas bahwa seharusnya Perppu tidak dapat memuat ketentuan pidana karena Perppu tidak termasuk dalam kategori norma-norma hukum yang dibentuk oleh suatu lembaga legislatif.

D. Mekanisme Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah peraturan yang dibentuk Presiden dalam “hal ihwal kegentingan yang memaksa”, proses pembentukannya berbeda dengan pembentukan Undang-Undang. Pasal 22 UUD Tahun 1945 menyatakan Perpu sebagai suatu “*noodverordeningsrecht*” Presiden. Artinya terdapat hak Presiden untuk mengatur dalam kegentingan yang memaksa[72]. Pasal di atas memberikan penjelasan bahwa, peraturan pemerintah pengganti undang-undang mempunyai hierarki, fungsi dan materi muatan sama dengan Undang-Undang, hanya saja dalam pembentukannya berbeda dengan Undang-

[70] Lihat Pasal 15 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
[71]Marjanne Termorshuizen, "Asas Legalitas dalam Hukum Pidana Indonesia dan Belanda", Makalah,disampaikan dalam Ceramah Hukum Pidana "Same Root, Different Development", Depok, 3-4 April 2006.
[72] Lihat Pasal 22 UUD Tahun 1945

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

undang. Di samping itu Perpu merupakan jenis peraturan perundang-undangan menggunakan nama tersendiri untuk membedakan Peraturan Pemerintah bukan sebagai pengganti Undang-undang. Perppu ialah suatu peraturan dibentuk oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, maka pembentukannya memerlukan alasan-alasan tertentu, yaitu adanya keadaan mendesak, memaksa atau darurat yang dapat dirumuskan sebagai suatu keadaan sukar atau sulit dan tidak disangka sehingga memerlukan penanggulangan segera. Keadaan tersebut tidak boleh terjadi berlama-lama, karena fungsi utama hukum negara darurat (*staatsnoodrecht*) ialah menghapuskan segera keadaan tidak normal menjadi normal kembali[73]. Dalam pasal 53 UU No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan sebagai berikut[74]. Pasal 53 Ketentuan mengenai tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diatur dengan Peraturan Presiden. Berdasarkan ketentuan pasal diatas Tata Cara Penyusunan Perundangan diatur dalam Peraturan Presiden No 65 tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden[75]. Menurut Pasal 36 dan 37 Peraturan Presiden No 65 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden menyatakan bahwa[76]:

Pasal 36

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

---

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

[74] Lihat Pasal 53 UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan

[75] Maria Farida Indrati Soeprapto*, Ilmu Perundang-Undangan Jilid 2*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007) 79.

[76] Lihat Pasal 36 Peraturan Presiden No 68 tahun 2005

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pasal 37

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

Pasal 38

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

Pasal di atas menjelaskan bahwa, apabila dalam kegentingan memaksa Presiden memerintahkan Menteri atau pimpinan lembaga terkait untuk menyusun materi diatur dalam Perpu Setelah mendapatkan penetapan dan diundangkan oleh Presiden, Perpu dapat langsung berlaku mengikat umum. Akan tetapi harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat untuk dimintakan persetujuan. Gambaran mekanisme pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dalam perudang-undangan, dapat kita jumpai dalam pasal 52 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), dan (8) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 52

(1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut.
(2) Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk pengajuan Rancangan Undang-undang tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang menjadi Undang-undang.
(3) DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-udang.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

(4) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tersebut ditetapkan menjadi Undang-undang.
(5) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku.
(6) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku sebagaimana dimaksud pada ayat (5), DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undangundang tentang pecabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undangundang.
(7) Rancangan Undang-undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (6) mengatur segala akibat hukum dari pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
(8) Rancangan Undang-undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (7) ditetapkan menjadi Undang-undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dalam rapat paripurna yang sama sebagaimana dimaksud pada ayat (5).

Selanjutnya proses penetapan, dan pengundangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang diatur dalam pasal 8 ayat (1) Peraturan Presiden tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.[77]

"Presiden menetapkan rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah, dan rancangan peraturan Presiden yang telah disusun berdasarkan ketentuan mengenai tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang, rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah dan rancangan peraturan Presiden." Persiapan naskah Rancangan Perpu undang-undang dilakukan oleh Menteri Sekretaris Negara, kemudian Presiden menetapkan Perpu dengan membubuhkan tanda tangan. Sesuai pasal 8 ayat (2) huruf a dan ayat (3) Peraturan Presiden No 1 tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan

[77] Lihat Pasal 8 ayat (2) Peraturan Presiden No 1 tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengudangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Perundang-undangan. Setelah Perppu yang telah dibubuhi tanda tangan, Menteri Sekretaris Negara membubuhkan nomor serta tahun naskah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang untuk diundangkan. Hal ini terdapat pasal 8 ayat (4) huruf a Peraturan Presiden No 1 tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan. Menteri mengundangkan Perppu menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia disertai nomor dan tahun. Penjelasan diletakkan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia dengan memberikan nomor. Tahap selanjutnya Menteri menandatangani dan kemudian menyampaikanya kepada Menteri Sekretaris Negara untuk disimpan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku[78].

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

E. Latar Belakang Terbitnya Perpu No. 2 Tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakatan\

Organisasi kemasyarakatan adalah bagian integral perjuangan bangsa. Sejarah kebangsaan kita menunjukkan bahwa peran Ormas sangat penting dalam membentuk bangsa ini merdeka dari penjajahan. Demikian juga peran ormas sangat menentukan dalam berbagai bidang kehidupan, saling bahu membahu bersama pemerintah dan komponen bangsa lainnya untuk mencapai cita-cita kemerdekaan, mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh bangsa Indonesia, dalam kerangka Negara Kesatuan Republik

[78] Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Jilid 2* ,(Yogyakarta: Kanisius, 2007),83.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Indonesia yang berdasarkan ideologi kebangsaan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.[79]

UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan dianggap tidak lagi memadai sebagai sarana untuk mencegah meluasnya ideologi yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI 1945, baik dari aspek substantif terkait dengan norma, larangan dan sanksi serta prosedur hukum yang ada. Antara lain, tidak terwadahinya asas hukum administrasi *contrario actus* yaitu asas hukum bahwa lembaga yang mengeluarkan izin atau yang memberikan pengesahan adalah lembaga yang seharusnya mempunyai wewenang untuk memberikan sanksi administratif berupa surat keterangan terdaftar dan mencabut status badan hukum atau membatalkannya bagi ormas yang bertentangan dengan Pancasila tanpa melaui prosedur pengadilan.[80] Adapun alasan-alasan lahirnya Perpu No. 2 Tahun 2017 yakni:[81]

1. Bahwa negara berkewajiban melindungi kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Bahwa pelanggaran terhadap asas dan tujuan organisasi kemasyarakatan yang didasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan perbuatan yang sangat tercela dalam pandangan moralitas bangsa Indonesia terlepas dari latar belakang etnis, agama, dan kebangsaan pelakunya;
3. Bahwa Undang-Undang Nomor 17 Tahun 20l3 tentang Organisasi Kemasyarakatan mendesak untuk segera dilakukan perubahan karena belum mengatur secara komprehensif mengenai keormasan yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara

[79] Lihat Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan

[80] Lihat Penjelasan Pasal 61 ayat (3) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

[81] Lihat Penjelasan Perpu No. 2 tahun 2017

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga terjadi kekosongan hukum dalam hal penerapan sanksi yang efektif

4. Bahwa terdapat organisasi kemasyarakatan tertentu yang dalam kegiatannya tidak sejalan dengan asas organisasi kemasyarakatan sesuai dengan anggaran dasar organisasi kemasyarakatan yang telah terdaftar dan telah disahkan Pemerintah, dan bahkan secara faktual terbukti ada asas organisasi kemasyarakatan dan kegiatannya yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
5. Bahwa Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan belum menganut *asas cantrarius actus* sehingga tidak efektif untuk menerapkan sanksi terhadap organisasi kemasyarakatan yang menganut, mengembangkan, serta menyebarkan ajaran atau paham yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Untuk itu, pemerintah memandang perlu mengeluarkan Perpu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Per\pu ini payung hukum untuk bagaimana pemerintah dapat lebih leluasa, dapat menjamin bagaimana memberdayakan dan membina ormas. Di sini *ada asas contrario actus*, maka lembaga mana yang memberikan ijin dan mengesahkan ormas itu diberikan hak dan kewenangan untuk mencabut ijin itu pada saat ormas yang bersangkutan melanggar ketentuan yang berlaku pada saat diberikan ijin.[82]

Akhirnya Pemerintah di bawah kepemimpinan Presiden RI Joko Widodo dan Wakil Presiden RI Juusuf Kalla mengeluarkan peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia (Perpu) Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17

[82]https://news.detik.com/berita/d-3557090/ini-alasan-pemerintah-terbitkan-perppu-ormas diakses 21 desember 2017

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Menteri Koordinator Bidang Politik Hukum dan Keamanan, Wiranto mengatakan bahwa Perpu yang diterbitkan pada tanggal 10 Juli 2017 itu dalam rangka tugas pemerintah yang melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia. Menurutnya, hal tersebut diwujudkan dengan berbagai tindakan termasuk menerbitkan berbagai peraturan perundangan, termasuk Perppu yang tetap mengacu pada Undang-Undang Republik Indonesia 1945.[83]

Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) mengatur bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.[84] Hal yang dimaksud dengan "pengganti undang-undang" adalah bahwa materi Perppu merupakan materi muatan undang-undang.[85] Perpu dapat dikeluarkan oleh Presiden sebagai tanggapan atas kebutuhan hukum yang mendesak dan memerlukan penanganan yang cepat. Materi yang dapat diatur dalam Perpu pun pada prinsipnya sama dengan materi yang diatur dalam Undang-Undang, sebab kedua jenis peraturan perundangan ini kedudukan dan derajatnya adalah sama.[86]

Perpu pada dasarnya ditetapkan oleh Presiden dan merupakan peraturan perundang-undangan yang bersifat darurat karena itu dalam Konstitusi RIS Tahun 1949 dan UUDS 1950 disebut dengan "Undang-Undang Darurat". Menurut Jimly Asshiddiqie, Konstitusi RIS Tahun 1949 menggunakan terminologi keadaan yang mendesak dan Undang-Undang Darurat.[87] Pasal 139 ayat (1) Konstitusi RIS Tahun 1949 menyatakan "Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan UU darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintah federal

---

[83]https://kominfo.go.id/index.php/content/detail/10094/pemerintah-keluarkan-perppu-no-22017-tentang-perubahan-atas-undang-undang-ormas/0/artikel_gpr diaskes t21 desember 2017
[84] Lihat pasal 22 UUD NRI 1945
[85] Bagir Manan, *Dasar Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta: Ind-Hill-Co,1992), 50.
[86] Soehino, *Hukum Tata Negara: Teknik Perundang-undangan, (*Yogyakarta: Liberty,1990), 33.
[87] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: PT. Rajawali Grafindo Persada, 2007), 205.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera". Hampir sama dengan Konstitusi RIS Tahun 1949, Pasal 96 ayat (1) UUDS 1950 menyatakan [88]"Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera".

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, dikenal dua hukum darurat yakni konstitusional objektif dan ekstra konstitusional subjektif. Mahfud MD mengemukakan bahwa hukum darurat konstitusional objektif (ada peraturan dan ada kriterianya lebih dulu) dikaitkan dengan Pasal 12 UUD NRI 1945, sedangkan hukum darurat ekstra konstitusional subjektif (pertimbangan subjektif penguasa) dikaitkan dengan Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945.[89] Sejarah ketatanegaraan Indonesia membuktikan bahwa yang lebih banyak dikeluarkan adalah hukum darurat ekstra konstitusional subjektif. Merujuk pada data Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan (DJPP) Kementrian Hukum dan HAM, tercatat terdapat 187 Perppu yang diterbitkan, terhitung sampai Perppu Nomor 1 Tahun 2017.[90]

Melalui Perpu No.2 Tahun 2017, terdapat perluasan definisi mengenai paham yang bertentangan dengan Pancasila yang ditetapkan oleh pemerintah melalui penetapan Perpu ini. Dalam Penjelasan Pasal 59 ayat (4) UU No. 17 Tahun 2013 menyatakan "Yang dimaksud dengan "ajaran yang bertentangan dengan Pancasila" adalah ajaran ateisme, komunisme/marxisme-leninisme". Sedangkan dalam Penjelasan Pasal 59 ayat (4) huruf c Perpu No. 2 Tahun 2017 menyatakan[91] "Yang dimaksud dengan "ajaran yang bertentangan dengan Pancasila" adalah ajaran ateisme, komunisme/marxisme-leninisme, atau paham lain yang bertujuan

[88] Lihat Pasal 96 ayat (1) UUDS 1950

[89] Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010). 108

[90]https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/database-peraturan/perpu.html diakses Rabu, 2017 Desember 2017 .

[91] Lihat Pasal 59 ayat (4) huruf c Perpu No. 2 Tahun 2017

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mengganti/mengubah Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Melalui penambahan frasa tersebut, sebenarnya yang dilakukan pemerintah terkait pembaharuan definisi mengenai paham yang bertentangan dengan Pancasila masih dirasa bias. Sebab, hingga saat ini belum ada parameter mengenai paham yang bertentangan dengan Pancasila dan kaitannya dengan kehidupan demokrasi. Hal tersebut di satu sisi jelas dapat menindak Ormas yang hendak merongrong NKRI, namun di sisi lain dikhawatirkan merupakan upaya pemerintah untuk membungkam Ormas yang berseberangan dengan pemerintah dikarenakan tidak adanya parameter mengenai paham yang bertentangan dengan pemerintah.

Hal tersebut berkaitan dengan berkembangnya paham radikal yang tidak terlepas dari keberadaan Ormas radikal dan Ormas yang menjual paham-paham yang bertentangan dengan Pancasila. Hal tersebut ditengarai dari banyaknya kasus persekusi yang dilakukan oleh beberapa Ormas yang kemudian diikuti dengan ujaran-ujaran kebencian yang menjalar di media sosial yang kemudian dapat menjadi sarang untuk berkembangnya teroris melalui literatur internet dan media sosial dari andil beberapa Ormas. Oleh karena hal ini, dalam kondisi yang sangat mendesak, terdapat beberapa Ormas radikal, Ormas yang menjual ide-ide paham-paham yang bertentangan dengan NKRI dan Pancasila, sehingga Pemerintah harus melakukan tindakan yang cepat. Hal tersebut menjadi dalih untuk "kegentingan yang memaksa" dikeluarkannya Perpu No. 2 Tahun 2017 dimana Pemerintah dalam menanggapi kondisi tersebut berdaulat secara politik dan bergerak cepat dalam rangka melindungi bangsa dari Ormas yang ingin merongrong kedaulatan NKRI. Dalih atas "kegentingan yang memaksa" tersebut dapat dikaitkan dengan ciri keadaan mendesak (*emergency*) dan terdapatnya unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dengan diterbitkannya Perpu No. 2 Tahun 2017 ini, mekanisme pembubaran dapat dikatakan lebih ringkas serta tanpa harus melalui jalur pengadilan dibandingkan dengan UU No. 17 Tahun 2013. Berdasarkan UU No. 17 Tahun 2013, perlu diketahui bahwa Ormas memiliki kewajiban sebagaimana diatur dalam Pasal 21, serta larangan-larangan yang tidak boleh dilakukan oleh Ormas sebagaimana Pasal 59. Hal tersebut tidak ada perubahan signifikan dengan pengaturan yang terdapat dalam Perpu No. 2 Tahun 2017, kecuali mengenai perluasan definisi paham yang bertentangan dengan Pancasila dalam Penjelasan Pasal 59.

Dalam UU No. 17 Tahun 2013, Pemerintah atau Pemerintah Daerah sesuai dengan lingkup tugas dan kewenangannya menjatuhkan sanksi administratif kepada Ormas yang melanggar ketentuan kewajiban serta larangan yakni:[92]

Pasal 59

(l) Ormas dilarang:

a. menggunakan nama, lambang, bendera, atau atribut yang sama dengan warna, lambang, bendera, atau atribut lembaga pemerintahan;
b. menggunalan dengan tanpa izin nama, lambang, bendera negara lain atau lembaga/ badan internasional menjadi narna, lambang, atau bendera Ormas; dan/atau
c. menggunakan nama, lambang, bendera, atau tanda gambar yang mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama,lambang, bendera, atau tanda gambar Ormas lain atau partai politik.

(2) Ormas dilarang:

a. menerima dari atau memberikan kepada pihak manapun sumbangan dalam bentuk apapun yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan / atau
b. mengumpulkan dana untuk partai politik

(3) Ormas dilarang:

a. melakukan tindakan permusuhan terhadap suku, agama, ras, atau golongan;
b. melakukan penyalahgunaan, penistaan, atau penodaan terhadap agama yang dianut di Indonesia;

[92]Lihat Pasal 60 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

c. melakukan tindakan kekerasan, mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum, atau merusak fasilitas umum dan fasilitas sosial; dan/atau
d. melakukan kegiatan yang menjadi tugas dan wewenang penegak hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(4) Ormas dilarang:
a. mengguna}an nama, lambang, bendera, atau simbol organisasi yang mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, bendera, atau simbol organisasi gerakan separatis atau organisasi terlarang;
b. melakukan kegiatan separatis yang mengancam kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan/atau
c. menganut, mengembangkan, serta menyebarkan ajaran atau paham yang bertentangan dengan Pancasila.

Akan tetapi, sebelum menjatuhkan sanksi administratif, Pemerintah atau Pemerintah Daerah melakukan upaya persuasif terlebih dahulu.[93] Sanksi administratif tersebut terdiri atas:[94]

1. Peringatan tertulis;
   a. Peringatan tertulis kesatu;
   b. Peringatan tertulis kedua; dan
   c. Peringatan tertulis ketiga.
2. Penghentian bantuan dan/atau hibah;
3. Penghentian sementara kegiatan; dan/atau
4. Pencabutan surat keterangan terdaftar atau pencabutan status badan hukum.

Pembubaran Ormas ini terkait dengan sanksi administratif pencabutan surat keterangan terdaftar atau status badan hukum Ormas. Sanksi administratif pencabutan surat keterangan terdaftar atau status badan hukum Ormas merupakan sanksi yang dijatuhkan setelah Ormas tidak mematuhi/mengindahkan sanksi-sanksi administratif sebelumnya. Sanksi pencabutan status badan hukum dilaksanakan oleh menteri yang

[93] Lihat Pasal 60 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.
[94] Lihat Pasal 61 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia.[95]

Pencabutan status badan hukum Ormas dilaksanakan dalam jangka waktu paling lama 30 hari terhitung sejak tanggal diterimanya salinan putusan pembubaran Ormas yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.[96] Pencabutan status badan hukum Ormas diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.[97] Ini berarti, untuk dapat melakukan pencabutan tersebut, harus terlebih dahulu ada putusan pembubaran Ormas yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Adapun tata cara pembubaran ormas adalah sebagai berikut:

1. Permohonan pembubaran Ormas berbadan hukum, sebagaimana disebutkan di atas, diajukan ke pengadilan negeri oleh kejaksaan hanya atas permintaan tertulis dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia.[98]
2. Permohonan diajukan kepada ketua pengadilan negeri sesuai tempat domisili hukum Ormas[99] dengan disertai bukti penjatuhan sanksi administratif oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah.[100]
3. Dalam hal permohonan tidak disertai bukti penjatuhan sanksi administratif, permohonan pembubaran Ormas berbadan hukum tidak dapat diterima.[101]
4. Setelah permohonan diajukan, pengadilan negeri menetapkan hari sidang dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) hari kerja terhitung

[95] Lihat Pasal 68 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan
[96] Lihat Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan
[97] Lihat Pasal 69 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.
[98] Lihat Pasal 70 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.
[99] Lihat Pasal 70 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.
[100] Lihat Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.
[101] Lihat Pasal 70 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sejak tanggal pendaftaran permohonan.[102] Surat pemanggilan sidang pemeriksaan pertama harus sudah diterima secara patut oleh para pihak paling lambat 3 (tiga) hari sebelum pelaksanaan sidang.[103]

5. Dalam sidang pemeriksaan Ormas sebagai pihak termohon diberi hak untuk membela diri dengan memberikan keterangan dan bukti di persidangan.[104]
6. Permohonan pembubaran Ormas harus diputus oleh pengadilan negeri dalam jangka waktu paling lama 60 hari terhitung sejak tanggal permohonan dicatat dan harus diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum.[105] Jangka waktu ini dapat diperpanjang paling lama 20 hari atas persetujuan Ketua Mahkamah Agung.[106]
7. Pengadilan negeri menyampaikan salinan putusan pembubaran Ormas kepada pemohon, termohon, dan Menteri Hukum dan HAM dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal putusan diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum.[107]

Dapat dilihat disini bahwa pembubaran Ormas berdasarkan UU No. 17 Tahun 2013 dilakukan melalui putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, setelah itu baru pemerintah dapat menjatuhkan sanksi pencabutan status badan hukum[108]. Bandingkan dengan mekanisme pembubaran Ormas berdasarkan Perpu No. 2 Tahun 2017 dimana pembubaran Ormas masih terkait dengan sanksi administratif berupa pencabutan surat keterangan terdaftar atau status badan hukum. Dalam hal ini, Pemerintah atau Pemerintah Daerah sesuai dengan lingkup

---

[102] Lihat Pasal 70 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.
[103] Lihat Pasal 70 ayat (6) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.
[104] Lihat Pasal 70 ayat (7) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.
[105] Lihat Pasal 71 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan
[106] Lihat Pasal 71 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.
[107] Lihat Pasal 72 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.
[108] Lihat Pasal 68 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tugas dan kewenangannya masih tetap menjatuhkan sanksi administratif kepada Ormas yang melanggar ketentuan kewajiban serta larangan dalam Pasal 21 dan Pasal 59. Namun, perbedaannya terdapat tambahan larangan dalam Pasal 51 serta dalam Penjelasan Pasal 59 mengenai perluasan definisi paham yang bertentangan dengan Pancasila. Perbedaan lainnya adalah Ormas yang melanggar ketentuan yang terdapat diatas, dijatuhi sanksi administratif dan/atau sanksi pidana.[109]

Perbedaan sanksi administratif mengenai peringatan tertulis adalah tidak adanya tahapan hingga 3 peringatan tertulis. Peringatan tertulis sebagaimana dimaksudkan hanya diberikan satu (1) kali dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal diterbitkan peringatan.[110] Terkait sanksi administratif dalam Perppu tersebut, terdiri atas:[111]

1. Peringatan tertulis;
2. Penghentian kegiatan; dan/atau
3. Pencabutan surat keterangan terdaftar atau pencabutan status badan hukum.

Kemudian, dalam hal Ormas tidak mematuhi peringatan tertulis sebagaimana dimaksudkan diatas, Menteri dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia sesuai dengan kewenangannya menjatuhkan sanksi penghentian kegiatan.[112] Apabila dalam hal Ormas tidak mematuhi sanksi penghentian kegiatan sebagaimana dimaksudkan, Menteri dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi

[109] Lihat Pasal 60 ayat (2) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan

[110] Lihat Pasal 62 ayat (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

[111] Lihat Pasal 61 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

[112] Lihat Pasal 62 ayat (2) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

manusia sesuai dengan kewenangannya melakukan pencabutan surat keteragan terdaftar atau pencabutan status badan hukum. [113]

Berkaitan dengan hal tersebut, Perpu Ormas justru mengatur mengenai penerapan asas hukum administrasi *contrarius actus* dimana asas tersebut menyatakan bahwa badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan keputusan tata usaha negara dengan sendirinya juga berwenang membatalkan. Hal tersebut secara eksplisit dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 61 ayat (3) Perppu No. 2 Tahun 2017 yang menyatakan

Yang dimaksud dengan "penjatuhan sanksi administratif berupa pencabutan surat keterangan terdaftar dan pencabutan status badan hukum" adalah sanksi yang bersifat langsung dan segera dapat dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri atau Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia terhadap Ormas yang asas dan kegiatannya nyata-nyata mengancam kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga Pemerintah berwenang melakukan pencabutan. Pencabutan surat keterangan terdaftar atau pencabutan status badan hukum Ormas sudah sesuai dengan *asas contrarius actus*, sehingga pejabat yang berwenang menerbitkan surat keteerangan/surat keputusan juga berwenang untuk melakukan pencabutan". Pencabutan surat keterangan terdaftar oleh Mendagri dan pencabutan status badan hukum oleh Menkumham disini berarti merupakan upaya pembubaran sekaligus.[114]

Pengaturan mengenai ketentuan pidana dalam Perpu Ormas diatur dalam Pasal 82A Perpu No. 17 Tahun 2013 diantaranya sebagai berikut:[115]

---

[113] Lihat Pasal 62 ayat (3) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.
[114] Lihat Pasal 80A Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.
[115] Ibid

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1. Setiap orang yang menjadi anggota dan/atau pengurus Ormas yang dengan sengaja dan secara langsung melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (3) huruf c dan huruf d dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 1 (satu) tahun.
2. Setiap orang yang menjadi anggota dan/atau pengurus Ormas yang dengan sengaja dan secara langsung melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (3) huruf a dan huruf b, dan ayat (4) dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun.
3. Selain pidana penjara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bersangkutan diancam dengan pidana tambahan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan pidana.

F. Dasar Pertimbangan Terbitnya Perpu No. 2 Tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakatan

Pasal 28 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat merupakan bagian dari hak asasi manusia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pemerintah telah mengundangkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum. Di dalam kedua Undang-Undang tersebut telah dicantumkan hak-hak setiap warga Negara sebagai bentuk perlindungan Pemerintah terhadap hak asasi manusia (HAM). Namun demikian, di dalam rangka perlindungan hak asasi manusia tersebut, setiap warga negara memiliki kewajiban untuk melindungi hak asasi orang lain. Penegasan mengenai perlindungan hak

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

asasi manusia dan kewajiban asasi manusia telah dicantumkan di dalam Pasal 28J yang berbunyi:

(1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
(2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai Agama, keamanan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Berdasarkan ketentuan Pasal 28J Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di atas dapat disimpulkan bahwa konsep hak asasi manusia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak bersifat absolut (relatif). Hal ini sejalan dengan pandangan ASEAN di dalam butir pertama dan kedua Bangkok *Declaration on Human Right 1993.*

Berdasarkan Deklarasi HAM ASEAN di Bangkok tersebut menegaskan bahwa Deklarasi HAM Universal dalam konteks ASEAN harus mempertimbangkan kekhususan yang bersifat regional dan nasional dan berbagai latar belakang sejarah, budaya, dan agama, sehingga penafsiran Deklarasi HAM Universal tidak seharusnya ditafsirkan dan diwujudkan secara bertentangan dengan ketiga latar belakang dimaksud. Perkembangan perlindungan hak asasi manusia sebagaimana diuraikan, baik dari aspek nasional, regional, maupun internasional telah membedakan perlindungan hak asasi manusia dalam keadaan normal dan dalam keadaan darurat . Di dalam hukum nasional, Pemerintah telah mengundangkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, dan beberapa Undang-Undang lain terkait perlindungan hak asasi manusia serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya, yang merupakan keadaan yang mengecualikan perlindungan hak asasi manusia. Pengecualian tersebut

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

secara konstitusional dilandaskan pada Pasal 22 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia menyatakan" Dalam hal ikwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang[116].

Dalam teori-teori yang berkaitan dengan hukum tata negara darurat, disebutkan bahwa "kegentingan yang memaksa" sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UUD NRI 1945 lebih menekankan pada aspek kebutuhan hukum yang bersifat mendesak atau urgensi terkait dengan waktu yang terbatas. Ni'matul Huda mengemukakan bahwa unsur "kegentingan yang memaksa" harus menunjukkan ciri umum, yaitu: ada krisis (*crisis*) dan keadaan mendesak (*emergency*).[117] Selain itu, menurut Jimli Asshiddiqie setidaknya terdapat tiga unsur yang dapat menimbulkan "kegentingan yang memaksa", yaitu:[118]

1. Unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*);
2. Unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*); dan/atau
3. Unsur keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia.

Berdasarkan Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009, untuk menilai ukuran objektif penerbitan Perpu, MK menyatakan terdapat tiga syarat sebagai parameter adanya "kegentingan yang memaksa" bagi Presiden untuk menetapkan Perpu yaitu:[119]

1. Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
2. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut 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;

---

[116] Lihat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

[117] Ni'Matul Huda, *"Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi* (Studi terhadap Perppu No. 4 Tahun 2009 dan Perppu No.4 Tahun 2008)", Jurnal Media Hukum, Vol. 18, No. 2, Desember 2011, 219.

[118] Jimly Asshiddiqie, 2007, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: PT. Rajawali Grafindo Persada), 207.

[119] Lihat putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tanggal 8 Februari 2010

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Keadaan darurat yang dapat mengancam kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, antara lain kegiatan Ormas tertentu yang telah melakukan tindakan permusuhan antara lain, ucapan, pernyataan, sikap atau aspirasi baik secara lisan maupun tertulis, melalui media elektronik ataupun tidak memakai media elektronik, yang menimbulkan kebencian baik terhadap kelompok tertentu maupun terhadap mereka yang termasuk ke dalam penyelenggara negara, Tindakan tersebut merupakan tindakan potensial menimbulkan konflik sosial antara anggota masyarakat sehingga dapat mengakibatkan keadaan yang sulit untuk dicegah dan diatasi aparat penegak hukum.[120]

Pelanggaran terhadap asas-asas Ormas yang telah menegaskan tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pada hakikatnya merupakan perbuatan yang sangat dicelakan oleh pengurus atau ormas yang bersangkutan karena telah melanggar kesepakatan para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana telah diwujudkan dalam pancasila dan undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. pelanggaran terhadap asas ormas yang telah mengakui Pancasila dan undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, merupakan wujud pikiran, niat jahat yang semula telah ada sejak Ormas tersebut didaftarkan.[121]

Maksud dan tujuan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang ini adalah untuk membedakan dan sekaligus melindungi Ormas yang mematuhi dan konsisten dengan asas dan tujuan Ormis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ormas yang asas dan kegiatannya nyata-nyata bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini tetah

[120] Lihat Perpu No 2 Tahun 2017
[121] Lihat Perpu No. 2 Tahun 2017

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

memisahkan kedua golongan Ormas tersebut dan disertai dengan jenis sanksi dan penerapannya yang bersifat luar biasa.[122]

Dengan adanya beberapa syarat dan unsur sebagai parameter mengenai "kegentingan yang memaksa", Wiranto pun menjelaskan tiga pertimbangan pemerintah dalam penerbitan Perpu No. 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan;[123]

1. Pertama, tindakan pemerintah sudah sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009. Presiden bisa mengeluarkan Perpu atas dasar adanya keadaan yang membutuhkan atau keadaan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang," ujar Wiranto, dalam konferensi pers di kantor Kemenko Polhukam, Rabu (12/7/2017).Menteri Politik Hukum dan Keamanan (Polhukam), Wiranto saat konferensi pers mengenai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (perpu) tentang Ormas di Gedung Kementerian Polhukam, Jakarta, Rabu (12/7/2017). Wiranto memberikan penjelasan mengenai penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017, sebagai perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.
2. Kedua, terkait aturan hukum yang belum memadai. Perpu bisa diterbitkan untuk memberikan solusi agar tidak terjadi kekosongan hukum. Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum. Atau ada undang-undang tetapi tidak memadai untuk menyelesaikan masalah hukum," ujar dia.
3. Ketiga, Perpu bisa diterbitkan jika kekosongan hukum tersebut tidak bisa diatasi dengan cara membuat Undang-undang baru.

---

[122] ibid

[123] http://kabar24.bisnis.com/read/20170712/15/670733/ini-pertimbangan-pemerintah-terbitkan-perpu-ormas di akses 23 Desember 2017

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB IV

IMPLEMENTASI PASAL 22 AYAT (1) UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TERHADAP KELUARNYA PERPU NO. 2 TAHUN 2017 DALAM PERSPEKTIF *SADD AL-DHARI>'AH*

A. Analisis Penelitian Terhadap Penetapan Perpu No. 2 Tahun 2017 Tentang Oranisasi Kemasyarakatan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) merupakan satu-satunya peraturan yang memerlukan unsur hal ikhwal kegentingan yang memaksa dalam pembentukannya. Setidaknya terdapat 3 (tiga) unsur penting yang dapat menimbulkan suatu "kegentingan yang memaksa", yakni: 1). unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*)*;* 2). unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*)*;* dan/atau 3). unsur keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia.

Mekanisme pembentukanya 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 cepat dan tepat. 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. Mengingat keadaan genting yang memaksa merupakan keadaan darurat tidak hanya terbatas pada ancaman bahaya tetapi hal yang dapat menggangu stabilitas negara.

Lebih lanjut syarat Presiden dalam menentukan hal ikhwal yang memaksa harus didasarkan pada keputusan MK Nomor.138/PUU-VII/2009. Untuk mengetahui dasar pertimbangan pembentukan suatu Perpu dapat dilihat dari konsideran Perpu tersebut. Dalam konsideran Perpu Nomor 2 tahun 2017 dijelaskan bahwa dasar pertimbangan disahkannya Perpu tersebut yakni:

1. bahwa negara berkewajiban melindungi kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. bahwa pelanggaran terhadap asas dan tujuan organisasi kemasyarakatan yang didasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan perbuatan yang sangat tercela dalam pandangan moralitas bangsa Indonesia terlepas dari latar belakang etnis, agama, dan kebangsaan pelakunya;
3. bahwa Undang-Undang Nomor 17 Tahun 20l3 tentang Organisasi Kemasyarakatan mendesak untuk segera dilakukan perubahan karena belum mengatur secara komprehensif mengenai keormasan yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga terjadi kekosongan hukum dalam hal penerapan sanksi yang efektif;
4. bahwa terdapat organisasi kemasyarakatan tertentu yang dalam kegiatannya tidak sejalan dengan asas organisasi kemasyarakatan sesuai dengan anggaran dasar organisasi kemasyarakatan yang telah terdaftar dan telah disahkan Pemerintah, dan bahkan secara faktual terbukti ada asas organisasi kemasyarakatan dan kegiatannya yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
5. bahwa Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan belum menganut asas cantrarius actus sehingga tidak efektif untuk menerapkan sanksi terhadap organisasi kemasyarakatan yang menganut, mengembangkan, serta menyebarkan ajaran atau paham yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang

Berdasarkan konsideran Perpu No. 2 Tahun 2017 tersebut dapat disimpulkan bahwa pembentukan Perpu No. 2 Tahun 2017 telah memenuhi unsur hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Unsur yang terpenuhi diantaranya:

1. Pertama, unsur kebutuhan yang mendesak atau mengharuskan (*reasionable necessity*), dimana dalam hal ini dibutuhkan pengaturan yang jelas terkait tentang ajaran dan tindakan Organisasi

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kemasyarakatan yang bertentangan dengan Pancasila. Ajarannya adalah ateisme, komunisme/marxisme-leninisme, atau paham lain yang bertujuan mengganti/mengubah Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Kedua, Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau undang-undang terkait yang ada tetapi tidak memadai. Sebelum lahirnya Perpu No. 2 Tahun 2017, Organisasi Kemasyarakatan diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2013. Akan tetapi UU No. 17 tahun 2013 dianggap tidak lagi memadai sebagai sarana untuk mencegah meluasnya ideologi yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI 1945, baik dari aspek substantif terkait dengan norma, larangan dan sanksi serta prosedur hukum yang ada. Antara lain, tidak terwadahinya asas hukum administrasi *contrario actus* yaitu asas hukum bahwa lembaga yang mengeluarkan izin atau yang memberikan pengesahan adalah lembaga yang seharusnya mempunyai wewenang untuk memberikan sanksi administratif berupa surat keterangan terdaftar dan mencabut status badan hukum atau membatalkannya bagi ormas yang bertentangan dengan Pancasila. Akhirnya, Perppu No. 2 Tahun 2017 Tentant Organisasi Kemasyarakatan diterbitkan untuk memberikan solusi agar tidak terjadi kekosongan hukum. Dan ada Undang-undang tetapi tidak memadai untuk menyelesaikan masalah hukum.
3. Ketiga, kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang dengan prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama, sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan. Berkembangnya paham radikal yang tidak terlepas dari keberadaan Ormas radikal dan Ormas yang menjual paham-paham yang bertentangan dengan Pancasila. Hal tersebut ditengarai dari banyaknya kasus persekusi yang dilakukan oleh beberapa Ormas yang kemudian diikuti dengan ujaran-ujaran kebencian yang menjalar di media sosial yang kemudian dapat

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menjadi sarang untuk berkembangnya teroris melalui literatur internet dan media sosial dari andil beberapa Ormas. Oleh karena hal ini, dalam kondisi yang sangat mendesak, terdapat beberapa Ormas radikal, Ormas yang menjual ide-ide paham-paham yang bertentangan dengan NKRI dan Pancasila, sehingga Pemerintah harus melakukan tindakan yang cepat. Keadaan tersebut dikategorikan sebagai dalam hal kegentingan atau keadaan yang mendesak yang memerlukan penanganan dengan secepatnya dan memaksa pemerintah untuk segera diatasi karena pada saat itu Presiden tidak dapat mengaturnya dengan Undang-undang, yang untuk membentuknya memerlukan waktu yan relatif lebih lama dan melalui prosedur yang bermacam-macam, sedangkan Perpu pembentukanya dengan jangka waktu terbatas dan secepat mungkin harus dimintakan persetujuan DPR. Selain unsur kegentingan yang memaksa pembentukan Perpu tidak pernah lepas dari subjektivitas Presiden dalam pembentukannya. Maka presiden mengeluarkan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

Berdasarkan apa yang telah diuraikan di atas, penetapan Perpu No. 2 Tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakatan adalah untuk melindungi negara kita dari radikalisme yang ingin mengganti kedaulatan negara Indonesia. Untuk merespon kegentingan yang memaksa , dimana ada ajaran radikalisme yang telah masuk dalam segala aspek kehidupan masyarakat, dengan cara mempropoganda kebencian di dunia nyata maupun media sosial, melakukan aksi-aksi kekerasan yang bertentangan dengan pancasila. Dan dengan munculnya perpu ini untuk menghindari organisasi masyarakat ormas yang dengan sengaja sejak awal pendirianya anti Pancasila.

Perpu No 2 tahun 2017 Perubahan atas Undang-undang No 17 Tahun 2013 tentang organisasi masyarakat ditandatangani Presiden Jokowi pada 10 juli 2017 tersebut merupakan penyempurnaan atas

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

UU No. 17 tahun 2013. Kemudian dirapat paripurnakan yang dibuka oleh Fadli Zon sebagai pimpinan rapat paripurna DPR RI. Dalam voting pengesahanya ada yang menyetujui perpu tersebut dan adapun yang menolaknya. Yang menyetujui 7 fraksi yakni PDIP, Golkar, Demokrat, PKB, PPP, Nasdem, Hanura, Akan tetapi ada 3 fraksi (Demokrat,PKB,PPP) yang menyetujuinya dengan bersyarat untuk direvisi pasal yang krusial yang mengenai sanksi pidana dan menghilangkan peran pengadilan. Sedangkan yang menolaknya adalah Gerindra, PAN, dan PKS. Dilihat dari voting para fraksi maka sudah jelas bahwa banyak yang merima Perpu No.2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Pada hari selasa tanggal 24 Oktober 2017 di Kompleks Parlemen, Senayan, Jakarta Perpu No. 2 tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakatan diterima dan disahkan menjadi Undang-undang. Jadi penetapan Perpu No. 2 Tahun 2017 tentang Oranisasi Kemasyarakatan sesuai, cepat dan tepat.

Dengan demikian implementasi pasal 22 ayat (1) tentang hal ikhwal Kegentinan yang memaksa terhadap keluarnya Perpu No 2 tahun 2017 Perubahan atas Undang-undang No 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakat yang ditetapkan oleh Presiden sudah sesuai, cepat dan tepat. Ketentuan tentang alasan keberlakuan perpu tersebut sudah sesuai prosedur yan diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 dimana lahirnya Perpu yang harus dalam hal ikhwal kegentinan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Perpu. Kemudian dalam lahirmya Perpu tersebut sudah memenuhi unsur-unsur dan persyaratan "hal ikhwal kegentingan yang memaksa" yang dikeluakan oleh Mahkamah Konstitusi

B. Analisis Perspektif *Sadd Al-Dhari>'ah* Tentang Penetapan Perpu No. 2 Tahun 2017 tentang organisasi kemasayarakatan Oleh Presiden Dalam Hal Ikhwal Kegentinan Yang Memaksa

Keberadaan hukum secara umum bertujuan untuk melindungi kedaulatan, ketentraman dan kebahagiaan hidup umat manusia. Intinya

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

adalah terciptanya suatu kemaslahatan bagi kehidupan umat manusia, sehingga dapat beraktifitas dengan sebaik-baiknya, baik dalam konteks sebagai makhluk sosial maupun makhluk beragama. Hal ini secara tidak langsung juga mengindikasikan bahwa kehadiran hukum adalah untuk menjaga agar tidak terjadi suatu kerusakan atau *mafsadat* dalam kehidupan manusia.

Hukum Islam cenderung mengekang kebebasan manusia. Tetapi karena memang salah satu tujuan hukum Islam adalah untuk mewujudkan kemaslahatan dan menghindari kerusakan *(mafsadah).* Jika suatu perbuatan yang belum dilakukan diduga keras akan menimbulkan kerusakan *(mafsadah),* maka dilaranglah hal-hal yang mengarahkan kepada perbuatan tersebut. Metode hukum inilah yang kemudian dikenal dengan *Sadd al-Dhari>'ah.* Kaidah *Sadd al-Dhari>'ah* pada hakekatnya menekankan pada adanya penutupan jalan yang membawa kepada sesuatu yang menimbulkan kemadharatan.

Perihal implementasi pasal 22 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesian tentang hal ikwal kegentingan yang memaksa terhadap keluarnya Perpu No. 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan selaras dengan prinsip *Sadd al-Dhari>'ah* adalah mencegah sesuatu yang berdampak negatif. Hal ini bisa dipahami melalui kaidah *Sadd al-Dhari>'ah* sebagai berikut

دَرْءُ الْمَفَاسِدِ أَوْلَى مِنْ جَلْبِ الْمَصَالِحِ

Menolak keburukan (mafsadah) lebih diutamakan daripada meraih kebaikan (maslahah).

Kaidah tersebut bisa dilaraskan dengan latarbelakang lahirnya Perpu merupakan untuk menolak kemafsadatan yang dilakukan oleh Ormas bertentangan dengan Pancasila dan Undang-undang dasar negara republik indonesia. Hal tersebut ditengarai dari banyaknya kasus persekusi

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yang dilakukan oleh beberapa Ormas yang kemudian diikuti dengan ujaran-ujaran kebencian yang menjalar di media sosial yang kemudian dapat menjadi sarang untuk berkembangnya teroris melalui literatur internet dan media sosial dari andil beberapa Ormas. Ada beberapa Ormas radikal, Ormas yang menjual ide-ide paham-paham yang bertentangan dengan NKRI dan Pancasila (*mafsadah*), sehingga perlu adanya aturan agar paham tersebut tidak berkembang lagi di indonesia.

Penerapan pasal 22 ayat (1) terhadap keluarnya Perpu No. 2 Tahun 2017 sesuai prinsip *Sadd al-Dhari>'ah* secara syar'i mendapat landasan sesuai dengan firman Allah dalam Qur'an Surat al-An'am, 6:108:

وَلا تَسُبُّوا الَّذِينَ يَدْعُونَ مِنْ دُونِ اللَّهِ فَيَسُبُّوا اللَّهَ عَدْوًا بِغَيْرِ عِلْمٍ كَذَلِكَ زَيَّنَّا لِكُلِّ أُمَّةٍ عَمَلَهُمْ ثُمَّ إِلَى رَبِّهِمْ مَرْجِعُهُمْ فَيُنَبِّئُهُمْ بِمَا كَانُوا يَعْمَلُونَ

Dan janganlah kamu memaki sembahan-sembahan yang mereka sembah selain Allah, karena mereka nanti akan memaki Allah dengan melampaui batas tanpa pengetahuan. Demikianlah Kami jadikan setiap umat menganggap baik pekerjaan mereka. Kemudian kepada Tuhan merekalah kembali mereka, lalu Dia memberitakan kepada mereka apa yang dahulu mereka kerjakan.

Pada ayat di atas dijelaskan bahwa mencaci maki tuhan atau sembahan agama lain adalah *Sadd al-Dhari>'ah* yang akan menimbulkan adanya sesuatu *mafsadah* yang dilarang, yaitu mencaci maki Tuhan. Sesuai dengan teori psikologi *mechanism defense*, orang yang Tuhannya dicaci kemungkinan akan membalas mencaci Tuhan yang diyakini oleh orang sebelumnya mencaci. Karena itulah, sebelum balasan caci maki itu terjadi, maka larangan mencaci maki tuhan agama lain merupakan tindakan preventif.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pada konteks lahirnya Perpu No. 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan yakni untuk menetapkan hukum larangan terhadap Organisasi Kemasyarakatan untuk berbuat hal sebagai berikut:

Pasal 59

(l) Ormas dilarang:

d. menggunakan nama, lambang, bendera, atau atribut yang sama dengan narna, lambang, bendera, atau atribut lembaga pemerintahan;
e. menggunalan dengan tanpa izin nama, lambang, bendera negara lain atau lembaga/ badan internasional menjadi narna, lambang, atau bendera Ormas; dan/atau
f. menggunakan nama, lambang, bendera, atau tanda gambar yang mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama,lambang, bendera, atau tanda gambar Ormas lain atau partai politik.

(2) Ormas dilarang:

c. menerima dari atau memberikan kepada pihak manapun sumbangan dalam bentuk apapun yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan / atau
d. mengumpulkan dana untuk partai politik

(3) Ormas dilarang:

e. melakukan tindakan permusuhan terhadap suku, agama, ras, atau golongan;
f. melakukan penyalahgunaan, penistaan, atau penodaan terhadap agama yang dianut di Indonesia;
g. melakukan tindakan kekerasan, mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum, atau merusak fasilitas umum dan fasilitas sosial; dan/atau
h. melakukan kegiatan yang menjadi tugas dan wewenang penegak hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(4) Ormas dilarang:

d. mengguna}an nama, lambang, bendera, atau simbol organisasi yang mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, bendera, atau simbol organisasi gerakan separatis atau organisasi terlarang;
e. melakukan kegiatan separatis yang mengancam kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan/atau
f. menganut, mengembangkan, serta menyebarkan ajaran atau paham yang bertentangan dengan Pancasila.

Karena apabila perbuatan itu dilanggar akan berdampak negatif terhadap kedaulatan negara republik indonesia berdasarkan pancasila

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dan undang-undang dasar negara republik indonesia. Pada awalnya organisasi masyarakat tersebut dibolehkan dan didukung karena peran ormas sangat penting dalam membentuk bangsa ini merdeka dari penjajahan, namun ada organisasi yang melanggar terhadap asas dan tujuan Organisasi Kemasyarakatan yang bertentangan dengan pancasila dan UUD NRI 1945 (*mafsadah)* Maka pelanggaran tersebut termasuk perbuatan yang sangat tercela dalam pandangan moralitas bangsa Indonesia.

Keluarnya Perpu yakni maka harus dinilai dari *kemaslahatanya* maupun *kemafsadatannya*. Berdasarkan dari kemaslahatnya adalah sebagai berikut:

1. Untuk melindungi kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Menghindari Pelanggaran terhadap asas dan tujuan organisasi kemasyarakatan yang didasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
3. Untuk segera dilakukan perubahan karena belum ada aturan mengatur secara komprehensif mengenai keormasan yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga terjadi kekosongan hukum dalam hal penerapan sanksi yang efektif
4. Adanya organisasi kemasyarakatan tertentu yang dalam kegiatannya tidak sejalan dengan asas organisasi kemasyarakatan sesuai dengan anggaran dasar organisasi kemasyarakatan yang telah terdaftar dan telah disahkan Pemerintah, dan bahkan secara faktual terbukti ada asas organisasi kemasyarakatan dan kegiatannya yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

5. Belum adanya Organisasi Kemasyarakatan belum menganut asas cantrarius actus sehingga tidak efektif untuk menerapkan sanksi terhadap organisasi kemasyarakatan yang menganut,mengembangkan, serta menyebarkan ajaran atau paham yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-undang.

Adapun *kemafsadatannya* yakni tindakan dan ajaran ormas yang sewenang-wenang, menimbulkan kericuan, menggangu kesejahteraan masyarakat, dan bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI 1945.

Dengan demikian Perspektif *Sadd al-Dhari>'ah* terhadap Penetapan Perpu No. 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasayarakatan Oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentinan yang memaksa merupakan cara yang sesuai. Menetapkan peraturan baru yakni Perpu No. 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang berisi tentang hukum larangan atas perbuatan ormas yang pada dasarnya diperbolehkan (ada peraturan tetapi tidak memadai) di dalam UU No. 17 Tahun 2013 untuk mencegah dan memberi sanksi terhadap ajaran dan tindakan ormas yang tujuanya bertentangan dengan pancasila dan UUD NRI 1945. \

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Implementasi pasal 22 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tentang hal ikhwal kegentingan yang memaksa terhadap keluarnya Perpu No. 2 Tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakatan yakni adanya 3 unsur yang memenuhi antara lain: Pertama, unsur kebutuhan yang mendesak atau mengharuskan *(reasionable necessity),* dimana dalam hal ini dibutuhkan pengaturan yang jelas terkait tentang ajaran dan tindakan Organisasi kemasyarakatan yang bertentangan dengan Pancasila. kedua, Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau Undang-undang terkait yang ada tetapi tidak memadai. Ketiga, kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-undang dengan prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama, sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan, dalam keadaan genting dan mendesak maka Presiden segera bertindak cepat dan tepat untuk menggunakan hak subjektifnya dalam mengeluarkan kebijakan mengeluarkan Perpu

2. Perspektif *Sadd al-Dhari>'ah* Tentang Penetapan Perpu No. 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasayarakatan oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa yakni menetapkan hukum larangan atas suatu perbuatan tertentu yang pada dasarnya diperbolehkan maupun dilarang untuk mencegah terjadinya perbuatan lain yang dilarang. Sama halnya dengan Menetapkan peraturan baru yakni Perpu No. 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

berisi tentang hukum larangan (*mafsadah*) atas perbuatan ormas yang pada dasarnya diperbolehkan (ada peraturan tetapi tidak memadai) di dalam UU No. 17 Tahun 2013 untuk mencegah terjadinya pelanggaran dan memberi sanksi terhadap ajaran dan tindakan ormas yang tujuanya bertentangan dengan pancasila dan UUD NKRI 1945 (*maslahah*).

B. Saran

1. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam pembuatanya harus dengan keadaan hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Merupakan Kekuasaaan subjektif Presiden dalam bidang legislasi. Oleh karena itu Presiden yang berhak mengeluarkan Perpu harus memahami benar-benar keadaan saat itu, apakah darurat atau tidak. Sehingga saat Presiden menyatakan negara dalam keadaan darurat sudah tepat ,sesuai dan cepat. Akan tetapi presiden tidak boleh sewenang-wenangnya terhadap hak yang dimilikinya. Presiden harus bersikap bijak dalam membuat keputusan dan tidak boleh didasari kepentingan sendiri.
2. Seharusnya saat pembuatan Perpu perlu teliti terlebih dahulu dari aspek mekanisme, muatan pasal-pasalnya dan lain sebagainya, sehingga pada saat dibahas oleh DPR sudah tepat dan relevan. Agar saat pengesahan dan dijadikan undang-undang tidak ada fraksi yang merima Perpu tersebut dengan bersyarat akan tetapi merima untuk seluruhnya. Dan tidak ada revisi terhadap muatan dalam Perpu tersebut.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR PUSTAKA

BUKU-BUKU

Abdillah, Abu Muhammad bin Umar bin al-Hasan bin al-Husain at-Taimi ar-Razi, *Mafatih al-Ghaib (Tafsir ar-Razi)*, juz 2, hal. 261 dalam Kitab Digital *al-Maktabah asy-Syamilah*, versi 2.09.

Abdul al-Ghanimi ad-Dimasyqi al-Hanafi, Al- Ghani. *al-Lubab fi Syarh al-Kitab*, Beirut: Dar al-Ma'rifah, juz 1.1997.

Abu Zahrah, Muhammad. *Ushul al-Fiqh*, Beirut: Daar al-Fikr, 1958.

Al-Jauziyyah,Ibn al-Qayyim *A'lam al-Muqi'in*. Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, juz 2.1996

Al-Faidh Abu Muhammad bin Muhammad bin Abd ar-Razzaq al-Husaini (al-Murtadha az-Zabidi), *Taj al-Arus fi Jawahir al-Qamus*, juz 1, hal. 5219 dalam Kitab Digital *al-Maktabah asy-Syamilah*, versi 2.09

Ali bin Ahmad bin Sa'id bin Hazm azh-Zhahiri. *al-Mahalli bi al-Atsar*. Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah, juz 12. 2003.

Al –Qarafi. Anwar al-Buruq fi amwa al-faruq, juz III, hal. 46; dan Ibn al-Qayyim al-Jauziyyah, *A'lam al-Muqi'in*, Terjemahan syarmin syukur.

Al-Qarafi, *Anwar al-Buruq fi Anwa' al-Furuq*, juz 6, hlm 319 dalam Kitab Digital *al-Maktabah*; asy-Syathibi, *op. cit.*, juz 2.

Amos, Abraham. *Legal Opinion: Aktualisasi Teoretis & Empirisme*. Jakarta: Rajawali Press. 2004.

Anwar C. *Teori dan Hukum Konstitusi (Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan), Implikasi dan implementasi pada lembaga Negara cet ke-III*. Malang: Setara Press. 2015

Arikunto, Suharsimi. *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek.* Jakarta: Rineka Cipta. 2006

Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta: PT. Rajawali Grafindo Persada. 2007

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

Ash-Shiddieqy, Hasby. *Falsafah Hukum Islam*, Jakarta: Bulan Bintang, 1974.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Al-Suyuthi, Jalaluddin Abd al-Rahman. *al-Asybah wa aL-Nazhair fi Qawa'id wa Furu fiqh al-Syafi'i, Cet.1*. Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 1399H/1979 M.

Bello, Petrus X.K.L. *Ideologi Hukum Filsafat atas Ideologi di Balik Hukum*. Bogor: Insan Merdeka, 2013.

Bin Muhammad Ahmad bin Abi Bakr bin Farh Al-Qurthubi, *al-Jami' li Ahkam al-Qur'an, Terjemah syarmin syakur* juz 2.

Bin Muhammad Bahadur bin Abdullah Az-Zarkasyi, *al-Bahr al-Muhith*, Terjemah Nasrun Haroen (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, tt), juz 7.

Bin Muhammad Ismail Abu Abdullah al-Bukhari al-Ja'fi, *al-Jami' ash-Shahih al-Mukhtashar,* Beirut: Dar Ibn Katsir, 1987, juz 5.

Bin, Muhammad Mukarram bin Manzhur al-Afriqi al-Mishri, *Lisan al-Arab,* (Beirut: Dar Shadir, tt), juz 3.

Bin Muhammad Ali asy-Syaukani, *Irsyad al-Fuhul fi Tahqiq al-Haqq min 'Ilm al-Ushul,* Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 1994.

Farida Maria Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Jilid 2* ,yogyakarta: Kanisius, 2007.

Lawrence Neuman, W. *Social Research Methods Qualitative and Quantitative Approaches* Boston: Allyn & Bacon, 2000.

Mahmud Marzuki, Piter. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2006.

Mahfud , Moh MD. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca amandemen Konstitusi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010.

Mahfud Moh MD . *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers. 2010.

Manan, Bagir. Dasar Perundang-undangan Indonesia, Jakarta: Ind-Hill-Co. 1992.

Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan(Dasar-dasar dan Pembentukannya),* Yogyakarta: Kanisius, 1998.

Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Jiid I,*Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Mustafa, Zainan. *Mengurai Variabel Hingga Instrumentasi*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009.

Najieh Ahmad. *Fiqih*. Jakarta: Pustaka, 1985

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi* , Yogyakarta: Gadjah Mada University Press 1999.

Syarifudin Amir. *ushul fiqh jilid 2*, Jakarta: Logos wacana ilmu, 2001.

Soekanto, Soerjono. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali, 2012.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2007.

Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta, 2008.

Soehino. *Hukum Tata Negara: Teknik Perundang-undangan* .Yogyakarta: Liberty. 1990

Syarifuddin, Amir .*Ushul Fiqh 2*, Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2001.

Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti UndangUndang (PERPU)*. Malang:UMMPress, 2003.

Triwulan Titik Tutik, *Pokok-pokok hukum tata negara*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006.

Triwulan Tutik, Titik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010

Waluyo, Bambang *Penelitian Hukum Darurat Praktek*. Jakarta: PT Sinar Grafika, 1996.

Yahya Mukhtar dan fatchurrohman, *Dasar-dasar pembinaan hukum islam : fiqh islami*. Bandung : PT. Al-Ma'arif, 1986.

Yasin Ahmad, *Ilmu Ushul Fiqh (dasar-dasar istinbat hukum islam)*, Surabaya: Uin Sunan Ampel Press, 2014.

Yuswalina dan Budianto,Kun. *Hukum Tata Negara di Indonesia*. Malang: Setara Press, 2019.

Sjarif Amiroedidin , *Perundang-undangan (Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya)*, Jakarta: Rineka Cipta, 1997.

Zuhaili Wahbah, *ushul al- fiqh al-islami, jilid 2* Beirut : Daar al-fikr, 1986.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

UINDANG-UNDANG

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-undang Nomor 13 Tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakat

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan UUDS 1950

Undang-undang Dasar Semantara 1950

Peraturan Presiden No 68 tahun 2005

Peraturan Presiden No 1 tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengudangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan

KARYA ILMIAH

Magwasar, Arwinda Gama."Kekuasaan Presiden Menetapkan Perppu Menurut UUD Negara Republik Indonesia 1945 Perspektif Fiqih Dusturiyah" *Skripsi Fakultas Syariah UIN Sunan Ampel Surabaya, 2013.*

Masapan, Rizki."Pengujian peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) terhadap undang-undang dasar (analisis putusan MK No.138/UU-VII/2009 perihal pengjujian PERPU No.4 Tahun 2009 tentang perubahan atas undang-undang No.30 Tahun 2002 tentang komisi pemberantasan tindak pidana korupsi terhadap undang-undang dasar 1945)", *Skripsi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2010.*

Prihatanto, Handoyo, "Politik hukum penggunaan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perpu) terkait dengan asas hal ikhwal kepentingan yang memaksa (analisis terhadap Perpu nomor 1 tahun 2007)", *Tesis Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009.*

Novianti. *Kontroversi Perpu Tentang Perubahan Undang-undang Oganisasi Kemasyarakatan*, Vol. IX, No. 14/II/Puslit/Juli/2017.

Marjanne Termorshuizen, "Asas Legalitas dalam Hukum Pidana Indonesia dan Belanda", Makalah,disampaikan dalam Ceramah Hukum Pidana "Same Root, Different Development", Depok, 3-4 April 2006.

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

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Rohim,Nur. *Kontroversi Pembentukan Perpu Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi Dalam Ranah Kegentingan Yang Memaksa*, Jurnal Cita Hukum, Vol. I Nomor 1 Juni 2014, 128-129.

Suhayati,Monika. *Kontroversi Perppu Pilkada Dan Perppu Pemda*, Jurnal Singkat Hukum Vol. VI No.20/II/P3DI/Oktober/2014, 2.

Ni'Matul Huda, *"Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi* (Studi terhadap Perppu No. 4 Tahun 2009 dan Perppu No.4 Tahun 2008)", Jurnal Media Hukum, Vol. 18, No. 2, Desember 2011.

PUTUSAN

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tanggal 8 Februari 2010.

INTERNET

http://kabar24.bisnis.com/read/20170712/15/670733/ini-pertimbanganpemerintah-terbitkan-perpu-ormas di akses 23 Desember 2017

https://kominfo.go.id/index.php/content/detail/10094/pemerintahkeluarkanperppu-no-22017-tentang-perubahan-atas-undang-undang-ormas/0/artikel_gpr diaskes hari senin tanggal 25 Desember 2017 pukul 10.11 WIB

https://news.detik.com/berita/d-3557090/ini-alasan-pemerintah-terbitkan-perpu ormas diakses 21 desember 2017

https://kominfo.go.id/index.php/content/detail/10094/pemerintah-keluarkaperppu-no-22017-tentang-perubahan-atas-undang-undang-ormas/0/artikel_gpr diaskes t21 desember 2017

https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/database-peraturan/perpu.html diakses Rabu, 2027 Desember 2017 .

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id