

BAB III
PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG –
UNDANG DAN HAL IHWAL KEGENTINGAN YANG
MEMAKSA

A. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

1. Pengertian dan Fungsi Perppu

a. Pengertian Perppu

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang merupakan produk dari Undang-Undang Dasar 1945, sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, “*Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang*”. Produk hukum Perpu murni atas dasar subjektifitas Presiden, dikarenakan kegentingan yang memaksa (*noodstaatsrecht*) yang sedang dialami oleh negara. Istilah *noodstaatsrecht* merupakan hukum tata negara yang berlaku atau baru berlaku pada waktu negara berada dalam keadaan genting.

Peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang bentuknya adalah Peraturan Pemerintah (PP) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, *“Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya”*. Jika biasanya bentuk Peraturan Pemerintah itu adalah peraturan yang ditetapkan untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya, maka dalam keadaan kegentingan yang memaksa bentuk Peraturan Pemerintah itu dapat dipakai untuk menuangkan ketentuan-ketentuan yang semestinya dituangkan dalam Undang-Undang dan untuk menggantikan Undang-Undang.⁵⁶

b. Fungsi Perppu

Memahami tentang fungsi Perppu, dalam pembahasan peraturan perundang-undangan telah diuraikan bahwa Undang-Undang adalah Peraturan perundang-undangan yang tertinggi di Indonesia. Undang-Undang adalah Peraturan yang dibentuk

⁵⁶ Reza Haryo Mahendra Putra, “Syarat Hal Ihwal Kegentingan Memaksa Dalam Pembuatan Perppu Studi Kasus Perppu NO 1 Tahun 2014” (Skripsi UIN Syarif Hidayatullah Jakarta Fakultas Syariah & Hukum 2015), h. 38.

oleh Dewan Perwakilan Rakyat, serta disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, dan disahkan oleh Presiden. Undang-Undang merupakan peraturan yang mengatur lebih lanjut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Selain itu, dalam Pasal 22 UUD 1945 (sebelum dan sesudah perubahan) dan Penjelasannya dinyatakan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden dapat membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU), yang merupakan peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan perundang-undangan yang mempunyai kedudukan setingkat dengan undang-undang. Berdasarkan alasan tersebut, maka fungsi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah sama dengan fungsi Undang-Undang⁵⁷ yaitu:

- a) Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang tegas-tegas menyebutnya. Fungsi yang pertama ini terlihat jelas di dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945, oleh karena pasal-pasal

⁵⁷ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*, Edisi Revisi, (Yogyakarta: Kanisius, 2007) h. 215.

tersebut menyatakan secara tegas hal-hal yang harus diatur dengan Undang-Undang⁵⁸.

- b) Pengaturan lebih lanjut secara umum aturan dasar lainnya dalam Batang Tubuh UUD 1945.

Fungsi ini dirumuskan dalam Penjelasan Umum UUD 1945 alinea ke IV yang menentukan:

“ Maka telah cukup jikalau Undang-Undang Dasar hanya memuat aturan pokok-pokok, hanya memuat garis-garis besar sebagai intruksi kepada pemerintah pusat dan lain-lain penyelenggara negara untuk menyelenggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial. Terutama bagi negara baru dan negara muda, lebih baik hukum dasar yang tertulis itu hanya memuat aturan-aturan pokok, sedangkan aturan-aturan yang menyelenggarakan aturan pokok itu diserahkan kepada Undang-Undang yang lebih mudah caranya membuat, mengubah, dan mencabut.”

Berdasarkan ketentuan tersebut, apabila sesuatu ketentuan dalam Batang Tubuh UUD 1945 walaupun tidak menyatakan secara tegas ditetapkan untuk diatur dengan undang-undang, namun pengaturannya harus dilakukan dengan undang-undang. Oleh karena itu, eksistensi Penjelasan UUD 1945 mempunyai manfaat yang besar dalam pembentukan undang-undang, karena tanpa rumusan

⁵⁸ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, ..., ..., h. 216.

dan Penjelasan UUD 1945 tersebut secara hukum tidak terlihat hubungan antara Batang Tubuh UUD 1945 dengan undang-undang yang merupakan peraturan pelaksanaannya.⁵⁹

- c) Pengertian lebih lanjut ketentuan dalam Ketetapan MPR yang tegas-tegas menyebutnya. Fungsi undang-undang dalam hal ini adalah sesuai dengan Pasal 3 ayat (3) ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang *Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan*. dalam pasal 3 ayat (3) dirumuskan bahwa undang-undang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 serta ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.⁶⁰
- d) **Pengaturan di bidang materi konstitusi, seperti:** (1) organisasi, tugas dan susunan lembaga (tunggi) negara, (2) tata hubungan antara negara dengan warga negara dan antara warga negara/penduduk timbal balik. Fungsi yang terakhir ini merupakan pendapat para ahli yang menyatakan bahwa pengaturan di bidang materi konstitusi seperti peraturan mengenai organisasi dan susunan lembaga-

⁵⁹ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, ..., ..., h. 219.

⁶⁰ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, ..., ..., h. 220.

lembaga negara di tingkat pusat, serta hubungan antara negara dan warga negara , perlu diatur dengan Undang-Undang.⁶¹

2. Sejarah Perppu

Dalam perkembangannya diawal kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 sampai dengan 31 Desember 1945, Presiden tidak pernah menetapkan Perpu.⁶² Pada tahun 1946 barulah Presiden menetapkan Perpu sebanyak 10 buah dan pada tahun yang sama ditetapkan 2 buah menjadi Undang-Undang. Pengaturan mengenai eksistensi Perppu dalam Konstitusi Republik Indonesia merupakan salah satu substansi yang tidak ikut diubah dalam proses amandemen Undang-Undang Dasar 1945, sehingga eksistensi Perpu sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia secara esensial selalu diakui baik berdasarkan Pasal 22 UUD 1945, Pasal 139 (1) UUD-RIS, Pasal 96 (1) UUDS, meskipun tiap-tiap konstitusi tersebut pada masa berlakunya mengatur hal tersebut dalam rumusan yang berbeda.

⁶¹ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan, ..., ...,* h. 221.

⁶² Bagir Manan & Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, h. 183-184.

Mengetahui sejarah Perpu di Indonesia maka perlu mengetahui beberapa aturan yang mirip diatur dalam UUD 1945 sebelum amandemen. Aturan yang mirip seperti Perpu sudah dijelaskan sebelumnya didalam UUD-RIS, UUDS, dan UUD 1945. Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (UUD-RIS) tahun 1949, istilah yang dipakai adalah keadaan yang mendesak dan Undang-Undang Darurat. Pasal 139 ayat (1) menyatakan,

“Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan Undang-Undang darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan federal yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu daitur dengan segera”.

Ketentuan yang sama diadopsikan dalam Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS 1950), yaitu pada Pasal 96 ayat (1) yang berbunyi,

“pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan Undang-Undang Darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan federal yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera”.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1945) ketentuan mengenai ini diatur dalam dua Pasal, yaitu Pasal 12 dan Pasal 22. Pasal 12 menyatakan,

“Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan Undang-Undang”, dan Pasal 22 menyatakan, “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang”.

Pada masa UUD-RIS Tahun 1949, UUDS Tahun 1950, dan UUD Tahun 1945, bentuk-bentuk peraturan yang ditetapkan berupa Undang-Undang darurat, Perpu, *Emergency Legislation*

(Inggris), *Emergency Law* (Amerika), dan yang disebut dengan istilah lain. Oleh karena itu baik UUD-RIS Tahun 1949 maupun UUDS Tahun 1950 sama-sama menggunakan istilah Undang-Undang Darurat, sementara itu UUD 1945 menggunakan istilah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu).

Sejarah penempatan Perpu dalam peraturan perundang-undangan⁶³ secara lebih rinci dapat dilihat dari Undang-Undang No 1 Tahun 1950 yaitu peraturan tentang jenis dan bentuk peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat yang ditetapkan pada tanggal 2 Februari Tahun 1950 Pasal 1 Jenis peraturan-peraturan pemerintah pusat ialah Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, kemudian Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia yang tercantum pada lampiran II yakni Bentuk-bentuk Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Republik Indonesia ialah sebagai berikut:

⁶³ Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara di Indonesia*, Yogyakarta: UII Pers, 2010), h. 56.

- a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Keputusan Presiden Peraturan-peraturan pelaksana lainnya seperti:
- e. Peraturan Menteri;
- f. Intruksi Menteri.

Selanjutnya Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan pada Pasal 2 yaitu tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum dibawahnya. Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
- c. Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- e. Peraturan pemerintah;

- f. Keputusan Presiden;
- g. Peraturan Daerah.

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 (Pasca UU No.12 Tahun 2011) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 (1) jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

3. Kedudukan Perppu dalam Peraturan Perundang-Undangan

Dalam sistem norma hukum negara Republik Indonesia, norma-norma hukum yang berlaku berada dalam suatu sistem yang berjenjang, sekaligus berkelompok-kelompok, dimana suatu norma itu berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma

yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar (*Staatsfundamentalnorm*) Republik Indonesia yaitu Pancasila.⁶⁴

Dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan diketahui bahwa Undang-Undang dan Perpu memiliki kedudukan yang sama, sejajar, atau sederajat. Perpu mempunyai hierarki setingkat dengan Undang-Undang, tetapi Perpu kadang dikatakan tidak sama dengan Undang-Undang karena belum adanya persetujuan dari DPR.⁶⁵ Kedudukan Perpu dalam peraturan perundang-undangan tertulis dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang menyatakan bahwa jenis dan hirarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: 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;

⁶⁴ Maria Farida Indarti, *Ilmu Perundang-Undang: Jenis, Fungsi, Materi Muatan, Edisi Revisi*, (Yogyakarta: Penerbit Kanusius, 2007), h. 57.

⁶⁵ Maria Farida Indarti, *Ilmu Perundang-Undang "Dasar-Dasar dan pembentukannya"*, h. 96.

dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Selama ini Undang-Undang selalu dibentuk oleh Presiden atas persetujuan DPR, dan dalam keadaan normal atau menurut UUD 1945 dibentuk oleh DPR dan disetujui bersama oleh DPR dan Presiden, serta di sahkan oleh Presiden. Sedangkan Perpu dibentuk oleh Presiden tanpa persetujuan DPR karena adanya suatu hal ihwal kegentingan yang memaksa.⁶⁶

Dari penjelasan diatas bahwa sebenarnya Undang-Undang dan Perpu dalam hirarki peraturan perundang-undangan memang memiliki kedudukan yang sama, hanya saja kedua pokok hukum ini dibentuk dalam keadaan yang berbeda. Undang-Undang dibentuk oleh Presiden dalam keadaan normal dengan persetujuan DPR, sedangkan Perpu dibentuk oleh Presiden dalam kegentingan yang memaksa. Kondisi seperti ini kemudian membuat kedudukan Perpu yang dibentuk tanpa persetujuan DPR terkadang dianggap memiliki kedudukan dibawah Undang-Undang.

Perpu sebagai *Emergency Legislation* berdasarkan UUD 1945 adalah produk peraturan yang mempunyai kedudukan

⁶⁶ Maria Farida Indarti, *Ilmu Perundang-Undangan, Proses dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kansius, 1998), h. 80.

sama kuat dan bahkan sederajat dengan Undang-Undang. Dari segi bentuknya Perpu adalah Peraturan Pemerintah (PP), namun dari segi isinya Perpu identik dengan Undang-Undang. Karena itu Perpu dapat disebut sebagai Undang-Undang dalam arti materil atau *wet in materiele zin*, sebagai produk Undang-Undang dalam arti materil penerbitan dan pelaksanaan Perpu harus diawasi ketat oleh DPR. Maka dari itu dapat disimpulkan bahwa Perpu secara materil adalah Undang-Undang juga, hanya bentuknya bukan Undang-Undang. Bajunya Peraturan Pemerintah (PP), namun isinya adalah Undang-Undang, yaitu Undang-Undang dalam arti materil. Dengan demikian Perpu sebagai Undang-Undang dalam arti materil dapat saja diuji konstitusionalitasnya oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana mestinya.⁶⁷

B. Hal Ihwal Kegentingan Yang Memaksa

1. Pengertian Hal Ihwal Kegentingan Yang Memaksa

Hal ihwal kegentingan yang memaksa dalam pengertian praktis yaitu keadaan yang dikecualikan dari keadaan yang

⁶⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, h. 60.

bersifat normal atau *state of exception*. Keadaan *the state of exception* itu menurut Kim Lane Scheppele yang di kutip oleh Reza digambarkan sebagai *the situation in which a state confronted by a mortal threat and responds by doing things that would never be justifiable in normal times, given the working principles of the state* ⁶⁸ (keadaan dimana suatu negara dihadapkan pada ancaman hidup atau mati yang memerlukan tindakan responsif yang dalam keadaan normal tidak mungkin dapat dibenarkan menurut prinsip-prinsip yang dianut oleh negara yang bersangkutan).

Pengertian kegentingan yang memaksa memiliki sifat darurat atau *emergency* yang memberikan alasan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Perpu atau disebut Undang-Undang darurat menurut Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950, atau "*emergency legislation*" menurut konstitusi di berbagai negara lain. "*keadaan bahaya*" seperti yang dimaksud oleh pasal 12 UUD NRI 1945 memang dapat menjadi salah satu sebab terpenuhinya persyaratan "*kegentingan memaksa*"

⁶⁸ Reza Haryo Mahendra Putra, "Syarat Hal Ihwal Kegentingan Memaksa..," ..., h. 42.

menurut pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 itu. Akan tetapi, “*kegentingan yang memaksa*” menurut pasal 22 itu tidak selalu bersumber dari “*keadaan bahaya*” menurut ketentuan pasal 12 pengertian bahaya itu dapat saja diartikan sebagai ancaman yang datang dari luar atau ancaman eksternal, tetapi keadaan “*genting dan memaksa*” dapat timbul sebagai akibat tuntutan yang tak terelakan dari dalam.⁶⁹

Dari segi lain, “keadaan bahaya” yang datang dari luar itu dapat dilihat secara objektif fakta-fakta objektifnya, sehingga objektif atau tidaknya dinilai oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan “kegentingan yang memaksa” timbul dari penilaian subjektif Presiden saja mengenai tuntutan mendesak dari dalam pemerintahannya untuk bertindak cepat dan tepat untuk mengatasi keadaan yang genting.⁷⁰

Kegentingan yang memaksa lebih menekankan aspek kebutuhan hukum yang bersifat mendesak atau kemendesakkan yang terkait dengan persoalan waktu yang terbatas. Disuatu

⁶⁹ Nurhali Rahmawati & Sigit Nurhadi Nugraha, *Parameter Kegentingan Yang Memaksa Dalam Penerbitan Perpu: Dalam Tinjauan Fiqh Siyasah*, Cetakan Pertama, (Bogor: Lindan Bestari, 2021), h. 24.

⁷⁰ Nurhali Rahmawati & Sigit Nurhadi Nugraha, *Parameter Kegentingan ...*, ..., ..., h. 25.

pihak ada unsur *reasonable necessity*, tetapi dipihak lain terhadap kendala *limited time*. Pasal 22 menjelaskan adanya hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagai syarat objektif, namun syarat tersebut sepenuhnya menjadi subjektif atas dasar penilaian Presiden apakah kondisi negara berada dalam keadaan genting dan memaksa atau terdapat hal ihwal kegentingan yang memaksa untuk ditetapkannya Perpu.

Dalam pandangan hukum Islam juga dibahas tentang arti dari keadaan bahaya atau darurat dalam menanggapi suatu masalah umum atau masalah hukum yang terjadi. Dalam hal dikeluarkannya Perppu salah satunya ada keadaan kegentingan yang memaksa atau darurat hukum, maka Islam pun membahas tentang keadaan darurat dan hukumnya seperti apa.

Darurat secara bahasa berasal dari kalimat "*dh dharar*" yang berarti sesuatu yang turun tanpa ada yang dapat menahannya. Dalam pengertian darurat para ulama berbeda pendapat. Menurut Abu Bakar darurat adalah kekhawatiran adanya kesulitan atau kerusakan jiwa atau sebagian anggota badan bila tidak memakan yang diharamkan. Kemudian

menurut ulama Malikiyah darurat adalah kekhawatiran akan adanya kerusakan jiwa, baik secara keyakinan maupun dugaan.⁷¹

Hukum darurat menempati posisi yang amat penting dalam syariah karena mengandung berbagai keuntungan seperti memberikan kemudahan bagi orang yang ditimpa kesulitan. Darurat memiliki cakupan yang luas untuk menghadapi setiap keadaan yang membahayakan dalam hidup tanpa mengubah hukum. Hukum tidak diubah karena peraturan ini, karena hukum darurat dan apa yang merupakan perkenan bebas untuk mengubah hukum dan apa yang diperbolehkan dalam hukum darurat ini memiliki batasan waktu dan jangkauannya.⁷² Jika dikorelasikan dengan peraturan di Indonesia ini sama halnya dengan Perppu.

Dilihat dari perspektif Islam, dikeluarkannya Perppu harus mengandung keadilan bagi rakyat banyak, sebagaimana dijelaskan dalam Q.S An-Nisa ayat 58 :

⁷¹ Jaih Mubarak, *Kaidah Fiqih*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2002), h. 150.

⁷² Muhammad Muslehuddin, *Filsafat Hukum Islam dan Pemikiran Orientalis*, (Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya, 1997), h. 145.

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

*Artinya : “ Sungguh Allah Menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum diantara manusia hendaknya kamu menetapkannya dengan adil. Sungguh, Allah sebaik-baik yang memberi pengajaran kepadamu. Sungguh, Allah Maha Mendengar, Maha Melihat.”*⁷³

Seperti yang dijelaskan Quran Surah An-Nisa ayat 58 bahwa Allah menyuruh untuk menetapkan hukum atau amanat bagi yang berhak menerimanya, artinya ketika suatu Perpu itu dikeluarkan oleh Presiden maka penetapannya harus mengedepankan kepentingan rakyat bukan kepentingan pribadi atau kelompok tertentu. Allah SWT menyuruh untuk menetapkan hukum seadil-adilnya agar tidak ada yang dirugikan. Sesungguhnya penetapan hukum yang merugikan atas ketidakadilan pemimpin hukumnya haram dan dibenci Allah SWT.

Kemudian menurut Hadits dari Ali Radhiyallahu ‘Anhu Ahmad Syakir di dalam Tahkik Musnad (1095) ia berpendapat bahwa hadist ini shahih. Demikian pula Al-Bani

⁷³ Al-Quran Surat Annisa Ayat 58, Quran Kemenag, Merdeka.com, <https://m.merdeka.com/quran/an/-nisa/ayat-58>.

menshahihkannya di dalam kitab Al-Silsilah Al-Shahihah (179-181).

لَا طَاعَةَ لِمَخْلُوقٍ فِي مَعْصِيَةِ اللَّهِ

Artinya: “Tidak ada taat kepada makhluk dalam perbuatan yang maksiat pada Allah Ta’ala”.⁷⁴

Ali Radhiyallahu ‘Anhu, Ahmad Syakir berpendapat bahwa hadits tersebut shahih. Dan dari hadist tersebut bermakna jika peraturan yang dibuat oleh seorang pemimpin mendatangkan kemaslahatan untuk kaum Muslimin dan tidak terdapat madharat serta tidak bertentangan dengan syari’at Allah Ta’ala, maka peraturan itu harus ditaati dan tidak boleh dilanggar. Tetapi jika peraturan itu bertentangan dengan syari’at Allah Ta’ala dan mengandung unsur maksiat kepada Allah dan Rasul-Nya, maka peraturan tersebut janganlah didengar apalagi sampai ditaati.

2. Urgensi Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa Dalam Pembuatan Perpu

⁷⁴ Hadits dari Ali Radhiyallahu ‘Anhu, Ahmad Syakir di dalam Tahkik Musnad 1095 kitab Al-Silsilah Al-Shahihah (179-181).

Mengenai urgensi tentang kegentingan yang memaksa sebagai dasar politis dan sosiologis bagi pembentukan Perppu seiring berlangsungnya zaman, sering kali muncul pembicaraan di masyarakat bahwa Perppu umumnya dibentuk bukan karena adanya kegentingan yang memaksa, melainkan karena adanya kepentingan yang memaksa.

Perppu hanya dapat ditetapkan oleh Presiden apabila persyaratan “kegentingan yang memaksa” terpenuhi sebagaimana mestinya. Keadaan “kegentingan yang memaksa” yang dimaksud disini berbeda dan tidak boleh dicampuradukkan dengan pengertian “keadaan bahaya”.⁷⁵ Menurut I.C Van der Viles dalam bukunya yang berjudul *Handboek wetgevingm*, yang di kutip oleh A. Hamid. Asas-asas pembuatan peraturan perundang-undangan dalam hal ini termasuk Perppu, dibagi menjadi dua bagian, yaitu:⁷⁶

a. Asas Formil

Asas Tujuan, yakni tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijk*) perundang-undangan harus mempunyai tujuan dan manfaat

⁷⁵ Jimly Assidhiqie, “*Hukum Tata Negara Darurat*”, h. 207-208.

⁷⁶ A. Hamid SA, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, (Jakarta: Disertasi, 1990), h. 321-331.

yang jelas untuk apa dibuat. Asas Organ/Lembaga (*beginsel van het juiste orgaan*), yakni setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau organ pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Asas Kedesakan Pembuatan Pengaturan (*het moodzakelijkheidsbeginsel*). Asas Kedapatlaksanakan atau dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*) yakni setiap pembentuk peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada perhitungan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk nantinya akan berlaku secara efektif di masyarakat karena mendapat dukungan secara filosofis, yuridis, dan sosiologis. Asas Konsensus (*het beginsel van de consensus*).

b. Asas Materil

Asas terminologi dan sistematika yang benar. Asas dapat dikenali. Asas perlakuan yang sama dalam hukum. Asas kepastian hukum. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.

Kriteria dikeluarkannya Perpu oleh Presiden yaitu dikeluarkan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, tidak

mengatur mengenai hal-hal yang diatur dalam UUD 1945. Tidak mengatur mengenai keberadaan dan tugas wewenang lembaga negara, dan tidak boleh ada Perpu yang dapat menunda dan menghapuskan kewenangan lembaga negara, hanya boleh mengatur ketentuan Undang-Undang yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan.⁷⁷

Urgensi hal ihwal kegentingan yang memaksa bukan hanya karena ada keadaan bahaya, ancaman, dan berbagai kegentingan lain yang langsung berkenaan dengan negara atau rakyat banyak. Dalam sejarahnya ada Perpu yang ditetapkan untuk menanggulangi berlakunya Undang-Undang No. 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai dan Undang-Undang No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Perpu yang dimaksud adalah Perpu No. 1 Tahun 1984 tentang Penangguhan Mulai Berlakunya Undang-Undang Pajak Pertambahan Nilai 1984. Menurut ketentuan Pasal 21 Undang-Undang No. 8 Tahun 1983, Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal 1 Juli 1984. Menjelang tanggal tersebut ternyata

⁷⁷ Bagir Manan & Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997), h. 151.

belum siap sehingga perlu ditangguhkan. Demikian juga Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, menurut ketentuan Pasal 74 Undang-Undang tersebut mulai berlaku pada tanggal 1 September 1994. Namun menjelang tanggal tersebut ternyata belum siap. Keadaan “Belum Siap” menjadi dasar membuat Perpu penangguhan. Maka dari itu, urgensi kegentingan yang memaksa tidak semata-mata dikarenakan adanya keadaan mendesak.⁷⁸

⁷⁸ Abdul Ghofar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*. Cetakan ke-1, (Jakarta: Kencana, 2009), h. 102.