

**LEGITIMASI TINDAKAN EKSTRAKONSTITUSIONAL DALAM  
KETATANEGARAAN INDONESIA PERSPEKTIF *MASLAHAH*  
*MURSALAH***



**SKRIPSI**

**DISUSUN DAN DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARI'AH DAN  
HUKUM UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA UNTUK MEMENUHI SEBAGIAN DARI SYARAT-  
SYARAT MEMPEROLEH GELAR SARJANA STRATA SATU DALAM  
ILMU HUKUM**

**OLEH:**

**MUHAMMAD RM FAYASY FAILAQ**

**17103070032**

**PEMBIMBING:**

**DRS. RIZAL QOSIM, M.SI.**

**PRODI HUKUM TATA NEGARA  
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA**

**2021**

## ABSTRAK

Ekstrakonstitusional merupakan konsep yang keberadaannya seperti kepingan *puzzle*, beberapa pakar menggunakan istilah ini, beberapa kali diterapkan, tetapi belum banyak kalangan yang mempelajari disiplin ilmu Hukum Tata Negara mengetahui istilah ini. Tindakan Ekstrakonstitusional sendiri pada dasarnya merupakan tindakan di luar konstitusi tertulis, secara konseptual tidak ada aturan eksplisit yang mendasarinya sehingga menimbulkan tanda tanya terkait legitimasinya. Dekrit Presiden 5 Juli tahun 1959 dan Dekrit Presiden 23 Juli 2001 adalah dua contoh tindakan ekstrakonstitusional yang mempunyai implikasi penerimaan yang berbeda. Oleh sebab itu penting untuk mengkaji legitimasi pada wilayah penerimaan dan keabsahan tindakan ini, kemudian mengulik kemaslahatan khususnya *masalah mursalah* melalui penelitian ini.

Adapun penelitian ini adalah penelitian hukum menggunakan metode kepustakaan (*library research*) berdasarkan sumber data berupa bahan hukum primer yakni Undang-Undang Dasar 1945, serta bahan hukum sekundernya meliputi buku, jurnal, laporan penelitian, artikel-artikel, dan karya ilmiah yang berkaitan dengan tema penelitian. Penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis-normatif yang bersifat deskriptif-analitis dengan pendekatan konseptual.

Hasil dari penelitian ini adalah tindakan ekstrakonstitusional oleh pemerintah tidak memiliki legitimasi dari aspek legalitas hukum, melainkan diterima karena legitimasi sosiologis oleh masyarakat. Kedaruratan bukan legitimasi utama, melainkan hanya salah satu sebab timbulnya legitimasi sosiologis, serta belum tentu membuat tindakan ekstrakonstitusional dapat diterima. Pada dasarnya dalam aspek *masalah mursalah* tindakan ekstrakonstitusional hadir dalam kebuntuan dari aturan konstitusional yang dapat menyebabkan kemadharatan, akan tetapi tindakan ekstrakonstitusional dapat menimbulkan akibat serupa. Untuk itu aturan konstitusional harus diperbaiki dan disempurnakan dan segera diterapkan kembali.

**Kata Kunci:** Ekstrakonstitusional, Legitimasi, *Masalah mursalah*.

## SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI

Hal: Skripsi Muhammad RM Fayasy Failaq

Kepada Yth,

**Dekan Fakultas Syariah dan Hukum**

**UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta**

*Assalamu'alaikum Wr.Wb.*

Setelah membaca, meneliti, memberikan petunjuk dan mengoreksi serta mengadakan perbaikan seperlunya, maka kami selaku pembimbing berpendapat bahwa skripsi Saudari:

Nama: Muhammad RM Fayasy Failaq

NIM: 17103070032

Judul Skripsi : LEGITIMASI TINDAKAN EKSTRAKONSTITUSIONAL DALAM KETATANEGARAAN INDONESIA PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH

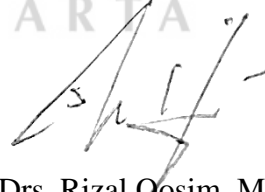
Sudah dapat diajukan kepada Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat memperoleh gelar sarjana strata satu dalam Ilmu Hukum Islam.

Dengan ini kami mengharap agar skripsi atau tugas akhir Saudara tersebut diatas dapat segera dimunaqasyahkan. Atas perhatiannya kami ucapkan terima kasih. Wassalamu'alaikum Wr.Wb.

Yogyakarta, 04 April 2021

21 Sya'ban 1442H

Pembimbing,



Drs. Rizal Qosim, MSI. ....

NIP. 19630131 199203 1 004



KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA  
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

Jl. Marsda Adisucipto Telp. (0274) 512840 Fax. (0274) 545614 Yogyakarta 55281

PENGESAHAN TUGAS AKHIR

Nomor : B-308/Un.02/DS/PP.00.9/04/2021

Tugas Akhir dengan judul : LEGITIMASI TINDAKAN EKSTRAKONSTITUSIONAL DALAM KETATANEGARAAN INDONESIA PERSPEKTIF *MASLAHAH MURSALAH*

yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : MUHAMMAD RM FAYASY FAILAQ, FAILAQ  
Nomor Induk Mahasiswa : 17103070032  
Telah diujikan pada : Senin, 12 April 2021  
Nilai ujian Tugas Akhir : A-

dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

TIM UJIAN TUGAS AKHIR



Ketua Sidang  
Drs. M. Rizal Qosim, M.Si.  
SIGNED



Penguji I  
Dr. Ahmad Patiroy, M.Ag.  
SIGNED

Valid ID: 6076fe8a5694f



Penguji II  
Gugun El Guyanie, S.HI., LL.M.  
SIGNED

Valid ID: 6086158587432



Yogyakarta, 12 April 2021 UIN Sunan Kalijaga  
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum

Prof. Dr. Drs. H. Makhrus, S.H., M.Hum.  
SIGNED

Valid ID: 60878aa9cf0ef

## SURAT PERNYATAAN KEASLIAN DAN BEBAS PLAGIARISME

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muhammad RM Fayasy Failaq

NIM : 17103070032

Prodi : Hukum Tata Negara

Fakultas : Syari'ah dan Hukum

Menyatakan bahwa naskah skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya, dan bebas dari plagiarisme. Jika di kemudian hari terbukti bukan karya sendiri atau melakukan plagiasi maka saya siap ditindak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Kupang, 28 Februari 2021

Saya yang menyatakan,



Muhammad RM Fayasy Failaq

NIM: 17103070032

## MOTTO

“Bergerak dan Bermanfaat”



## HALAMAN PERSEMBAHAN

Bismillahirrahmanirrahim, dengan nama Allah saya persembahkan skripsi ini.

Untuk Ilmu Pengetahuan,  
untuk Hukum Tata Negara,  
untuk Bangsa dan Negara.

Untuk Ayah, Mama, Kak Fatih, Adik Fawad, dan Adik Faigah yang selalu  
mencintai dan mendukung perjuangan saya dalam mengarungi samudera ilmu dan  
meraih cita-cita.



STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

## SISTEM TRANSLITERASI ARAB-LATIN

Transliterasi kata-kata Arab ke dalam kata-kata Latin yang dipakai dalam penyusunan skripsi ini berpedoman kepada Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor : 158/1997 dan 0543b/U/1987.

### I. Konsonan Tunggal

Huruf Arab	Nama	Huruf latin	Nama
ا	Alif	tidak dilambangkan	tidak dilambangkan
ب	ba'	B	Be
ت	ta'	T	Te
ث	sa'	S	es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	ha'	H{	ha (dengan titik di bawah)
خ	kha'	Kh	ka dan ha
د	Dal	D	De
ذ	Zal	z	ze (dengan titik di atas)
ر	ra'	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	es dan ye



ص	Sad	s}	es (dengan titik di bawah)
ض	Dad	d}	de (dengan titik di bawah)
ط	ta'	T}	te (dengan titik di bawah)
ظ	za'	Z}	zet (dengan titik di bawah)
ع	'ain	'	Koma terbalik di atas
غ	Gain	G	Ge
ف	fa'	F	Ef
ق	Qaf	Q	Qi
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	'el
م	Mim	M	'em
ن	Nun	N	'en
و	Waw	W	W
ه	ha'	H	Ha
ء	hamzah	'	Apostrof
ي	ya'	Y	Ye

## II. Konsonan Rangkap karena *Syaddah* ditulis rangkap

سنة	ditulis	<i>Sunnah</i>
علة	ditulis	<i>'illah</i>

### III. Ta' Marbu >{ah di akhir kata

- a. Bila dimatikan ditulis dengan *h*

المائدة	ditulis	<i>al-Mā'idah</i>
إسلامية	ditulis	<i>Islāmiyyah</i>

(Ketentuan ini tidak diperlukan untuk kata-kata Arab yang sudah terserap ke dalam bahasa Indonesia, seperti zakat, salat dan sebagainya, kecuali bila dikehendaki lafal aslinya).

- b. Bila diikuti dengan kata sandang “*al*” serta bacaan kedua itu terpisah, maka ditulis dengan *h*.

مقارنة المذاهب	Ditulis	<i>Muqāranah al-ma z  āhib</i>
----------------	---------	--------------------------------

### IV. Vokal Pendek

1.	-----َ-----	Fath}ah{	Ditulis	a
2.	-----ِ-----	kasrah	ditulis	i
3.	-----ُ-----	d}ammah	ditulis	u

### V. Vokal Panjang

1.	fath}ah{ + alif إستحسان	Ditulis Ditulis	a> <i>Istih{sân</i>
2.	Fath}ah{ + ya' mati أنثى	Ditulis Ditulis	a> <i>Uns\ a&gt;</i>
3.	Kasrah + yā' mati	Ditulis	i>

	العلواني	Ditulis	<i>al-‘Ālwānī</i>
4.	D}ammah + wāwu mati	Ditulis	u>
	علوم	Ditulis	<i>‘Ulu&gt;m</i>

## VI. Vokal Rangkap

1.	Fath}ah{ + ya’ mati	ditulis	ai
	غيرهم	ditulis	<i>Gairihim</i>
2.	Fath}ah{ + wawu mati	ditulis	au
	قول	ditulis	<i>Qaul</i>

## VII. Vokal Pendek yang Berurutan dalam Satu Kata Dipisahkan dengan Apostrof

أنتم	ditulis	<i>a’antum</i>
أعدت	ditulis	<i>u’iddat</i>
لئن شكرتم	ditulis	<i>la’in syakartum</i>

## VIII. Kata Sandang Alif +Lam

- a. Bila diikuti huruf *Qamariyyah*

القرآن	ditulis	<i>al-Qur’a&gt;n</i>
القياس	ditulis	<i>al-Qiya&gt;s</i>

- b. Bila diikuti huruf *Syamsiyyah* ditulis dengan menggunakan huruf *Syamsiyyah* yang mengikutinya, serta menghilangkan huruf *l* (el)nya.

الرسالة	ditulis	<i>ar-Risālah</i>
النساء	ditulis	<i>an-Nisā'</i>

### IX. Penulisan Kata-Kata dalam Rangkaian Kalimat

Ditulis menurut bunyi atau pengucapannya.

أهل الرأي	ditulis	<i>Ahl al-Ra'yi</i>
أهل السنة	Ditulis	<i>Ahl as-Sunnah</i>

## KATA PENGANTAR

الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ ، وَالصَّلَاةُ وَالسَّلَامُ عَلَى أَشْرَفِ الْأَنْبِيَاءِ وَالْمُرْسَلِينَ ، نَبِيِّنَا وَحَبِيبِنَا مُحَمَّدٍ وَعَلَى آلِهِ

وَصَحْبِهِ أَجْمَعِينَ

أَشْهَدُ أَنْ لَا إِلَهَ إِلَّا اللَّهُ وَأَشْهَدُ أَنَّ مُحَمَّدًا رَسُولُ اللَّهِ

Puji syukur penyusun panjatkan kepada Allah SWT yang telah memberikan kita kesempatan untuk menjalani kehidupan dengan baik hingga saat ini. Shalawat dan salam penyusun haturkan kepada nabi Muhammad SAW uswah hasanah bagi kita semua. Alhamdulillah, dengan ridho-nya penyusun dapat melewati masa-masa penelitian selama kurang lebih empat bulan ini dan bisa menyelesaikan skripsi yang berjudul “Legitimasi Tindakan Ekstrakonstitusional dalam Ketatanegaraan Indonesia Perspektif *Maslahah mursalah*”

Skripsi ini disusun dan diajukan kepada Fakultas Syari’ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta untuk memenuhi sebagian dari syarat-syarat memperoleh gelar sarjana strata satu dalam ilmu hukum pada jurusan Hukum Tata Negara.

Penyusun sangat menyadari bahwa dalam penyusunan skripsi ini masih terdapat banyak kekurangan semoga dapat menjadi perbaikan untuk masa yang akan datang. Untuk itu penyusun mengucapkan terima kasih kepada para pihak yang selalu memberikan dukungan dan arahan dalam menyusun skripsi ini. Terima kasih penyusun haturkan kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Phil. Al Makin, S.Ag., M.A. selaku Rektor UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta beserta jajarannya.
2. Bapak Prof. Dr. Drs. H. Makhrus, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta beserta jajarannya.
3. Bapak Drs. M. Rizal Qosim, M.Si. selaku Ketua Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sekaligus Dosen Pembimbing Skripsi yang telah memberikan arahan dan masukan kepada penyusun.
4. Bapak Dr. Oman Fathurrohman SW, M.Ag. selaku Dosen Pembimbing Akademik penyusun yang senantiasa memberikan masukan dan nasehat pada bidang akademik kepada penyusun.
5. Bapak/Ibu dosen serta staf Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta yang telah memberikan kontribusi besar bagi penyusun yakni berupa ilmu.
6. Staf dan Karyawan Tata Usaha Program Studi Hukum Tata Negara dan Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta yang membantu dalam hal administrasi.
7. Ayah dan Mama yang penyusun cintai yang senantiasa memberikan dukungan yang tiada hentinya kepada penyusun untuk menuntut ilmu dan meraih cita-cita serta selalu ada dalam keadaan apapun
8. Kak Fatih, Adik Fawad, Adik Faigah, saudara kandung saya tercinta yang selalu memberikan moral support dan kasih sayang kepada penyusun. Juga

Mbak Anin dan Ibnu yang sudah membantu dan penyusun repotkan selama tinggal Bersama-sama di Kontrakan.

9. Om Udin dan keluarga di Bantul yang mendukung dan melindungi penyusun selama merantau di Jogja sejak tahun 2011.
10. Keluarga Embu Husein Jogja: Kak Im, Kak Sri, Kak Asrul, Kak Rian, Fathin, Anshar, Ayu, Ade Jia, dan lainnya yang selalu menyambung tali silaturahmi dan mendukung penyusun selama berada di Jogja.
11. Sepupu kami Cucu Opung-Nene Kak Faqih Jauhari Pakro, Adek Ramadhani Baso, Adek Aima, Adek Luthfi yang saat ini sama-sama berjuang di perantauan yang merupakan motivasi bagi penyusun untuk menjadi lebih baik lagi.
12. Ibu Dr. Sri Wahyuni, M.Hum. Wadep bidang akademik yang selalu memberi masukan dan membimbing kami dalam perlombaan dan prestasi.
13. Senior kami di IMM Syari'ah maupun IMM Sleman yang selalu menanamkan jiwa pengabdian dan dedikasi kepada penyusun. Bil-khusus Farhan Aji Dharma, Farhad Najib, Muhyi, Iman, Habib, Intan, Amar, Ebin dan lainnya yang tidak bisa saya sebut satu persatu.
14. Sahabat saya di IMM Syari'ah dan Hukum, khususnya di Ex-DAD Bakar dan kepengurusan periode 2019/2020. Bil-khusus Faruq, Mail, Aswin, Roy, Fadel, Nadiza, Andre, Ihza, Besty, Urhy, Awi, dan lainnya yang tidak bisa saya sebut satu persatu.
15. Senior dan guru saya di Komunitas Pemerhati Konstitusi (KPK) UIN Sunan Kalijaga, Mbak Proborini Hastuti, Mas Abdul Basid Fuadi, Mbak Amraini

Ma'ruf, Mas Eko Prasetyo, Mas Fikri, Cak Nofan, Mas Prusut Papandriyo, Mbak Cici, Rusdi Firdaus, dan lainnya yang senantiasa membimbing kami dalam keilmuan. Juga Edi Purnawan, sahabat yang selalu saya anggap senior di KPK maupun dalam ranah pertemanan.

16. Keluarga Pimpinan KPK periode 2019/2020: Zaqil Widad, Prima Tedi Febrianyah, Anggita Palupi Putri Utami, yang pernah tanpa pamrih berjuang bersama selama satu periode kepemimpinan dengan keluh kesah dan cerita masing-masing.
17. Sahabat sekepengurusan di KPK Atmaja Wijaya, Kholifah Annisa, Sabila Imroatun Najah, Embun Nada Rahmi, Dwi Nory, Amien Khuzaeni, Yusuf Rangkuti, Torik Abdul Aziz, Rizqo Dzulqornain, Padri Irwandi, Randi Isima dan lainnya yang tidak bisa saya sebut satu persatu, bagi saya satu periode kepengurusan dan perjuangan bersama kalian tidak akan terlupakan. Begitu juga adik-adik kami di Angkatan XI Azmi Fathu Rohman dan rekan-rekan yang senantiasa mendukung kepengurusan kami.
18. Sahabat saya di Jurusan Hukum Tata Negara khususnya kawan-kawan saya di HTN A, CTL Futsal Club, HTN Progresif, bil-khusus Faruq, Afrima, Andre Sheva, Ilham Habibie, Hazmul Fajri, Fadhlán, dan kawan-kawan lain yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu.
19. Rekan-rekan seperjuangan di kepengurusan IMM Cabang Sleman.
20. Sahabat-sahabat saya di Mu'allimin yang bersama-sama menempuh enam tahun Pendidikan dan telah berdiaspora menjadi pejuang pada bidang masing-masing. Bil-khusus sahabat saya Faiq Septian, sahabat saya di



Masjid Adz-Zakirin Ifan Firdaus, Alfi Syahri, Zuhdan Ihsani, dan lainnya yang tidak bisa saya sebut satu persatu.

21. Semua pihak yang telah membantu penyusun dalam menyelesaikan skripsi ini yang tidak dapat penyusun sebutkan satu persatu. Penyusun berharap semoga Allah SWT memberikan balasan yang setimpal kepada para pihak yang telah penyusun sebutkan baik di dunia maupun di akhirat kelak. Amin.



23 Februari 2021

Penyusun

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
ABSTRAK .....	ii
SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI .....	iii
PENGESAHAN TUGAS AKHIR .....	iv
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN DAN BEBAS PLAGIARISME .....	v
MOTTO .....	vi
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	vii
SISTEM TRANSLITERASI ARAB-LATIN .....	viii
KATA PENGANTAR .....	xiii
DAFTAR ISI.....	xviii
BAB I.....	1
PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah.....	5
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....	6
D. Telaah Putaka.....	7
E. Kerangka Teori .....	9
F. Metode Penelitian.....	16
G. Sistematika Pembahasan.....	18
BAB II.....	20
TEORI MASLAHAH MURSALAH DAN TEORI LEGITIMASI .....	20
A. Teori <i>Maslahah mursalah</i> .....	20
1. Pengertian .....	20
2. Kehujahan <i>maslahah mursalah</i> .....	23
3. <i>Maslahah mursalah</i> dan kaidah <i>fihiyyah</i> .....	25
4. Dasar hukum <i>maslahah mursalah</i> .....	27
5. Kaidah <i>maslahah mursalah</i> .....	29
6. Macam-macam <i>maslahah</i> .....	31
B. Teori Legitimasi.....	33
1. Legitimasi dan kekuasaan .....	33

2. Pembagian legitimasi .....	35
3. Kriteria legitimasi .....	38
4. Legitimasi hukum .....	39
5. Legitimasi dan wewenang .....	42
BAB III .....	45
PRAKTIK TINDAKAN EKSTRAKONSTITUSIONAL DALAM KETATANEGARAAN INDONESIA .....	45
A. Bahasan Tindakan Ekstrakonstitusional dalam Ketatanegaraan Indonesia .....	45
1. Wacana aktual tindakan ekstrakonstitusional .....	45
2. Antara konstitusi dan ekstrakonstitusional.....	48
3. Klasifikasi tindakan ekstrakonstitusional.....	57
B. Dekrit Presiden Sebagai Praktik Tindakan Ekstrakonstitusional.....	58
1. Masa Soekarno: Dekrit Presiden 5 Juli 1959 .....	60
2. Masa Abdurrahman Wahid: Dekrit Presiden 23 Juli 2001 .....	69
BAB IV .....	80
LEGITIMASI TINDAKAN EKSTRAKONSTITUSIONAL DAN PENERAPANNYA DALAM PERSPEKTIF <i>MASLAHAH MURSALAH</i> .....	80
A. Legitimasi Tindakan Ekstrakonstitusional.....	80
B. Penerapan Ekstrakonstitusional di Indonesia Perspektif <i>Maslahah Mursalah</i> .....	90
BAB V.....	102
PENUTUP.....	102
A. KESIMPULAN.....	102
B. SARAN.....	104
DAFTAR PUSTAKA .....	105
LAMPIRAN-LAMPIRAN.....	114
CURRICULUM VITAE .....	115

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Ketika diartikan dalam arti luas maupun sempit, maka tidak ada satu negara pun di dunia ini yang tidak mempunyai konstitusi. Dalam arti luas konstitusi dimaknai sebagai sistem pemerintahan suatu negara dan merupakan himpunan peraturan yang mendasari serta mengatur pemerintahan dalam menyelenggarakan tugas-tugasnya, dapat bersifat hukum (legal) maupun yang bukan hukum (non legal atau ekstra legal), sementara dalam arti sempit dimaknai sebagai sekumpulan peraturan ketatanegaraan suatu negara yang dimuat dalam suatu dokumen,<sup>1</sup> atau menurut Sri Soemantri dokumen tersebut adalah Undang-Undang Dasar. Pada praktiknya hanya negara Inggris dan Israel saja yang tidak memiliki konstitusi dalam arti sempit tersebut.<sup>2</sup>

Dengan kehadiran konstitusi yang demikian, membuat negara hukum modern cenderung menganut asas supremasi konstitusi. Yang mana dalam praktik bernegara konstitusi selalu dijadikan *supreme* atau sesuatu yang tertinggi dan dijunjung tinggi. Supremasi konstitusi memang harus dijunjung tinggi sebagaimana perwujudan dari kepastian hukum sebagai salah satu tujuan hukum.

Konstitusi yang dijunjung tinggi menghendaki semua tindakan bernegara agar bersumber maupun dikembalikan kepada konstitusi. Hal ini tentu bertujuan

---

<sup>1</sup>Dahlan Thalib, dkk. *Teori dan Hukum Konstitusi*. (Depok: Rajawali Pers, 2009), hlm. 13

<sup>2</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010) hlm. 16

agar penyelenggara pemerintahan yang notabene memegang kekuasaan yang besar agar tidak sewenang-wenang dalam bertindak. Sebagaimana kaidah umum mengenai kekuasaan menurut Lord Acton yakni: “*Kekuasaan cenderung menyeleweng, dan kekuasaan yang mutlak sudah pasti menyeleweng.*” Konstitusi sendiri adalah *tool* yang membatasi dan mengatur kekuasaan tersebut.<sup>3</sup>

Aspek normativitas konstitusi dalam arti undang-undang dasar yang mana sebagai norma berbentuk peraturan perundang-undangan tertulis, memiliki kekuatan hukum tetap, memiliki prosedur perubahan yang harus ditempuh melalui legislasi, dan diterapkan untuk menghadapi kebutuhan hukum kedepan. Akibat normativitas tersebut konstitusi yang terwujudkan secara kongkret dalam teks UUD, sering menghadapi persoalan yang dapat terdeteksi ketika menghadapi kebutuhan hukum masyarakat.

Setidaknya terdapat dua sifat konstitusi berdasarkan prosedur perubahan yakni konstitusi yang bersifat rigid dan fleksibel.<sup>4</sup> Dalam konstitusi yang bersifat rigid persoalan tersebut lebih terasa karena dalam menghadapi persoalan tersebut UUD memiliki prosedur yang lebih susah untuk diubah. Sementara konstitusi fleksibel lebih mudah diubah sehingga persoalan tersebut lebih mudah diselesaikan karena materi UUD bisa menyesuaikan terhadap kebutuhan hukum itu dengan prosedur perubahan yang mudah.

Terlebih dalam persoalan ketatanegaraan seringkali konstitusi tidak bisa menyelesaikan persoalan tersebut dengan efisien. Baik karena materi muatannya

---

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2010) hlm. 129.

<sup>4</sup>K.C. Wheare, *Modern Constitution*, (Oxford: Oxford University Press, 1980), hlm. 24

tidak mampu menyelesaikan, atau karena belum ada sama sekali aturan dalam konstitusi untuk menyelesaikan persoalan ketatanegaraan tersebut. Oleh karenanya sering kali dilakukan tindakan diluar konstitusi untuk menyelesaikan persoalan ketatanegaraan.

Pada dasarnya sesuatu yang diluar konstitusi tersebut dikatakan sebagai ekstrakonstitusional. Namun konsep mengenai ekstrakonstitusional sendiri belum tertata rapi dalam keilmuan hukum tata negara. Hal ini terbukti dengan belum banyak akademisi khususnya para mahasiswa hukum tata negara yang mengenal dan menjadikan konsep ekstrakonstitusional sebagai landasan berpikir.

Fenomena konsepsi ekstrakonstitusional dalam keilmuan hukum tata negara cocok digambarkan dengan kepingan *puzzle*. Pada satu sisi gagasan tersebut masih tersebar dan belum tertata dengan konsep yang utuh, pada sisi lain banyak pakar telah yang menggunakan istilah ekstrakonstitusional dan mendefinisikan istilah tersebut. Bahkan tindakan ekstrakonstitusional telah dipraktikkan di Indonesia seperti halnya dekrit presiden dan kelembagaan yang bersifat ekstrakonstitusional yang notabene tidak diatur dalam atau melalui konstitusi yang akan penulis jelaskan dalam bab ketiga penelitian ini.

Dekrit Presiden sendiri sebagai tindakan ekstrakonstitusional oleh pemerintah telah dilakukan sebanyak dua kali, yakni Dekrit 5 Juli 1959 pada masa kepemimpinan Presiden Soekarno, dan Dekrit 23 Juli 2001 pada masa kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid. Namun ternyata sebagai praktik tindakan ekstrakonstitusional dalam bentuk yang sama, keduanya mempunyai

implikasi yang berbeda dari segi penerimaan oleh masyarakat dan juga pemberlakuannya.

Selain itu ada wacana aktual yang membuat penulis tertarik untuk meneliti gagasan ini, yakni adalah dari Din Samsudin terkait pendapatnya mengenai jalur ekstrakonstitusional yang bisa ditempuh untuk memakzulkan pemimpin zalim yang disampaikan pada diskusi dengan tema *Menyoal Kebebasan Berpendapat dan Konstitusionalitas Pemakzulan Presiden di Era Pandemi Covid-19* yang diselenggarakan oleh Masyarakat Hukum Tata Negara Muhammadiyah (Mahutama) pada tanggal 6 Juni 2020. Din Samsudin dalam forum tersebut menyampaikan bahwasanya:

*"Landasannya gerakan yang bersifat ekstra konstitusional untuk melengserkan seorang pemimpin, terutama ketika jalan-jalan konstitusional terkunci."*<sup>5</sup>

Dan juga gagasan aktual lain yang melatarbelakangi penelitian oleh penulis adalah pernyataan Refly Harun dalam konteks pemberhentian presiden yang menyatakan bahwa:<sup>6</sup>

*"Gerakan konstitusional adalah aspirasi rakyat yang disampaikan kepada DPR. Gerakan inkonstitusional, rakyat berkumpul dan menggalang senjata*

---

<sup>5</sup>"Jalur Ekstra Konstitusional bias ditempuh untuk Memakzulkan Pemimpin Zalim", <https://www.merdeka.com/politik/jalur-ekstra-konstitusional-bisa-ditempuh-untuk-memakzulkan-pemimpin-zalim.html> Diakses pada tanggal 12 November 2020, pada pukul 23.11 WIB

<sup>6</sup>"Refly Harun Bedakan antara Wacana dan Gerakan", <https://kapol.id/refly-harun-bedakan-antara-wacana-dan-gerakan/> Diakses pada tanggal 12 November 2020, pada pukul 23.37 WIB

*untuk menjatuhkan Presiden. Sedangkan gerakan ekstrakonstitusional adalah terbitnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959.”*

Dalam pernyataan tersebut Refly Harun telah mengklasifikasi antara konstitusional, inkonstitusional, dan ekstrakonstitusional.

Bertolak dari paham supremasi konstitusi tentu hal ini menimbulkan pertanyaan dalam legitimasi dari tindakan ekstrakonstitusional untuk dapat diterapkan di Indonesia pada aspek ketatanegaraan. Disertai keinginan untuk menata kepingan *puzzle* gagasan ekstrakonstitusional, penulis berniat untuk mengkaji lebih dalam pada aspek legitimasi dan penerapan tindakan ekstrakonstitusional di Indonesia dengan membedah secara kasuistik terhadap tindakan ekstrakonstitusional Dekrit Presiden. Pisau analisis yang akan digunakan adalah *masalah mursalah* dan teori legitimasi untuk mengkaji kemaslahatan dan keabsahan penerapannya, untuk memenuhi standar penelitian akhir jurusan Hukum Tata Negara (Siyasah).

## **B. Rumusan Masalah**

Penelitian ini akan menggali dan menemukan titik terang dari latar belakang masalah pada sub-bab sebelumnya yang akan berfokus pada pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana kriteria legitimasi tindakan ekstrakonstitusional dalam ketatanegaraan Indonesia?
2. Bagaimana penerapan tindakan ekstrakonstitusional di Indonesia perspektif *masalah mursalah*?



### C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

#### 1. Tujuan:

Tujuan penelitian adalah untuk menjawab rumusan masalah sebagai berikut, yakni:

- i. Untuk mengetahui legitimasi tindakan ekstrakonstitusional dalam ketatanegaraan Indonesia.
- ii. Untuk mengetahui penerapan tindakan ekstrakonstitusional di Indonesia perspektif *masalah mursalah*.

#### 2. Kegunaan:

Adapun kegunaan adalah manfaat dari penelitian yang meliputi aspek:

##### i. Secara teoritis:

Secara teoritis penelitian ini berguna untuk mengembangkan keilmuan hukum tata negara terkhusus pada aspek tindakan ekstrakonstitusional. Sebagaimana diketahui konsep tindakan ekstrakonstitusional dalam disiplin ilmu hukum tata negara masih merupakan kepingan konsep yang masih harus ditata dan kemudian dipahami oleh akademisi hukum. Terlebih dan terkhusus dengan pisau analisis *masalah mursalah* dan teori legitimasi sehingga aspek kemaslahatan dan legitimasi atau penerimaan tindakan tersebut dapat menjadi pertimbangan dalam penerapannya.

##### ii. Secara praktis:

Secara praktis penelitian ini memancing pandangan dan tindakan masyarakat dan pemerintah untuk memperhatikan rambu-rambu

ekstrakonstitusional untuk menerapkannya dengan lebih baik. Pada sisi lain sebagai evaluasi kepada tindakan ekstrakonstitusional yang pernah diterapkan di Indonesia.

- iii. Sebagai tugas akhir dan syarat untuk memperoleh gelar S1 (Strata satu) dalam Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah)

#### **D. Telaah Putaka**

Penelitian yang hendak penulis lakukan ini didasari oleh telaah pustaka pada tema terkait yakni “Legitimasi Tindakan Ekstrakonstitusional dalam Ketatanegaraan Indonesia dalam Perspektif *Maslahah mursalah*”. Hasil daripada telaah pustaka adalah terdapat beberapa penelitian dan gagasan pustaka yang sempat membahas mengenai ekstrakonstitusional yang juga menjadi rujukan dari penelitian ini, rincian terkait pembedaan dan irisan pembahasan serta kebaruan gagasan adalah sebagai berikut:

1. Karya Pertama, oleh Subhan Sofhian dengan judul Tinjauan Tentang Peran dan Fungsi Lembaga-Lembaga Negara di Indonesia yang diterbitkan oleh Balai Pendidikan dan Pelatihan Keagamaan Bandung dalam jurnal diklat keagamaan Volume XII Nomor 33 Mei-Agustus 2018 yang di dalamnya membahas ekstrakonstitusional khususnya pada bahasan mengenai Hak Ekstra Konstitusional. Dalam penelitian tersebut Subhan mengkaji mengenai fungsi lembaga negara dan mengkaitkan pada salah satu sub-pembahasan berkaitan dengan ekstrakonstitusional. Dalam penelitian tersebut Subhan membahas ekstrakonstitusional dalam kondisi yang bersifat darurat saja.

2. Karya Kedua, Mahfud MD dalam buku Hukum Tak Kunjung Tegak yang membahas mengenai ekstrakonstitusional subjektif. Hukum Tak Kunjung Tegak pada dasarnya adalah kumpulan artikel dari Mahfud MD dari tahun 2003-2007 mengenai persoalan Ketatanegaraan Indonesia secara umum. Dalam penelitian ini menggambarkan gagasan dari Mahfud MD mengenai ekstrakonstitusional yang tertera pada artikel dengan judul Urgensi Kocok Ulang Hakim Agung, Mahfud menyebutkan pandangannya mengenai ekstrakonstitusional sebagai landasan tindakan darurat yang mana mengkategorikan tindakan darurat yang bersifat konstitusional objektif dan ekstrakonstitusional subjektif. Mahfud mengkategorikan ekstrakonstitusional subjektif sebagai hak presiden untuk menetapkan Perppu karena kepentingan yang memaksa.
3. Karya Ketiga, Dr. Soetanto Soepiadhy, S.H., M.H dalam buku dalam buku "*Mengapa Kita Harus Kembali ke UUD 1945?*" yang diterbitkan oleh Republika pada tahun 2019 dalam materi "Kehendak Rakyat" yang mana membahas mengenai reformasi konstitusi yang menyatakan hal tersebut dapat dilakukan jalur konstitusional (*inter legal*) maupun ekstrakonstitusional (*beyond legal*). Soetanto menyatakan pandangannya mengenai ekstrakonstitusional dalam konteks perubahan konstitusi berupa tindakan di luar ketentuan UUD, yakni tindakan perubahan istimewa, atau revolusi, atau konvensi. Soetanto juga menyamakan antara ekstra kontitusional dengan ekstra legal.

4. Karya Keempat, oleh Alek Karci Kurniawan dalam artikel berjudul *Judicial Preview Sebagai Mekanisme Verifikasi Konstitusionalitas Suatu Rancangan Undang-Undang* yang diterbitkan dalam Jurnal Konstitusi Volume 11 Nomor 4, Desember 2014. Alek membahas mengenai ekstrakonstitusional dalam tulisan tersebut mempertanyakan mengenai konstitusionalitas pada pengujian formil maupun materil suatu undang-undang. Dalam konteks konstitusionalitas menurut Alek tidak terbatas pada suatu.

Terhadap keempat penelitian diatas dan penelitian-penelitian lain yang membahas mengenai ekstrakonstitusional, terdapat perbedaan konseptual dan teoritik dengan penelitian yang sedang penulis susun. Yakni penelitian ini menawarkan kebaruaran gagasan berupa konsep tindakan ekstrakonstitusional melalui titik tekan mengumpulkan kepingan gagasan ekstrakonstitusional dari para tokoh, mempertemukan, kemudian membangun konsep utuh dan menganalisis menggunakan teori legitimasi dan *masalah mursalah*.

## **E. Kerangka Teori**

### 1. *Maslahah mursalah*

Secara etimologi kata *masalah* berasal dari bahasa arab yang berarti “mendatangkan kebaikan” atau “yang membawa kemanfaatan dan menolak kerusakan.”<sup>7</sup> Secara tekstual berasal dari kata *salahu, yasluhu*,

---

<sup>7</sup>Munawar Kholil, *Kembali Kepada al-Quran dan as-Sunnah*, (Semarang: Bulan Bintang, 1955), hlm. 43.

*salahan*, yang artinya sesuatu yang baik, patut, dan bermanfaat. Sedangkan kata *mursalah* artinya “terlepas bebas”, “tidak terikat dengan dalil agama (al-Qur’an dan al-Hadits) yang membolehkan atau yang melarangnya.”<sup>8</sup>

Sedangkan Abdul Wahab Khallaf memaknai *masalah mursalah* sebagai masalah dimana *syari’* tidak mensyari’atkan hukum untuk mewujudkan *masalah*, dan juga tidak terdapat dalil yang menunjukkan atas pengakuannya atau pembatalannya.<sup>9</sup>

Imam Al-Ghazali memandang bahwa kemaslahtaan harus sejalan dengan tujuan *syara’*, sekalipun bertentangan dengan tujuan manusia karena kemaslahatan manusia tidak selamanya didasarkan kepada kehendak *syara’* sebab sering didasarkan pada hawa nafsu. Oleh sebab itu kemaslahatan harus sesuai kehendak dan tujuan *syara’*.<sup>10</sup>

Menurut Syaikh Izzuddin bin Abdul Salam masalah *fiqhiyyah* hanya dikembalikan kepada dua kaidah induk yakni: “Menolak segala yang rusak” dan “Menarik segala yang bermasalah.”<sup>11</sup>  
Kaidah *fiqhiyyah* umum yang mendasari *masalah mursalah* adalah:

درء المفساد مقدم على جلب المصالح

---

<sup>8</sup>Muhammad Yunus, *Kamus Arab Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Penyelenggaraan Penerjemah dan Penafsir al-Qur’an, 1973), hlm. 219.

<sup>9</sup>Abdullah Wahab Khallaf, *Ilmu Ushulul Fiqh*, terj. Noer Iskandar al-Bansany, *Kaidahkaidah Hukum Islam*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, Cet-8, 2002), hlm. 123.

<sup>10</sup>Abd Haq, dkk, *Formulasi Nalar Fiqh Telaah Konseptual*, (Surabaya: Khalista. 2006), hlm. 237.

<sup>11</sup>Jalaluddin al-Suyuti, *Al-Asbah wa al-Nazdo’ir*, (Semarang: Maktabah Usaha Keluarga, 1987), hlm. 31

“Menghindari kemafsadatan lebih diutamakan dari mencari kemaslahatan”

دفع الضرر أولى من جلب النفع

“Menghindari kemadhorotan lebih diutamakan dari mencari manfaat”

Adapun rincian dari kaidah *maslahah mursalah* tersebut adalah:

- a. Menolak kerusakan lebih diutamakan daripada menarik kemaslahatan<sup>12</sup>
- b. Meraih kemaslahatan dan menolak kemudharatan<sup>13</sup>
- c. Tidak memudharatkan dan tidak dimudharatkan
- d. Kemudharatan dapat dihilangkan<sup>14</sup>

Sementara syarat dapat diterapkannya *maslahah mursalah* mengutip pendapat dari Al-Ghazali adalah:<sup>15</sup>

- a. Sejalan dengan tindakan syara’
- b. Tidak meninggalkan atau bertentangan dengan nash syara’
- c. Termasuk dalam kategori *mashlahah* yang *dharuribaik* yang menyangkut kemaslahatan pribadi maupun orang banyak dan universal, yaitu berlaku sama untuk semua orang.

## 2. Konstitusi

---

<sup>12</sup>Yahya Khusnan Mansur, *Ulasan Nadhom Qowaid Fiqhiyyah Al Faraid Al Bahiyyah*, (Tambakberas Jombang: Pustaka Al-Muhibbin, 2009), hlm. 88

<sup>13</sup>Abd Haq, dkk, *Formulasi Nalar Fiqh Telaah Konseptual*, (Surabaya: Khalista. 2006), hlm. 237.

<sup>14</sup>Yahya Khusnan Mansur, *Ulasan Nadhom Qowaid Fiqhiyyah Al Faraid Al Bahiyyah*, (Tambakberas Jombang: Pustaka Al-Muhibbin, 2009), hlm. 81

<sup>15</sup>Abd Haq, dkk, *Formulasi Nalar Fiqh Telaah Konseptual*, (Surabaya: Khalista. 2006), hlm. 237.

Konstitusi secara harfiah berasal dari Bahasa Prancis, yakni kata *constituer* yang berarti membentuk, yang bermaksud membentuk suatu negara, atau menyusun dan menyatakan suatu negara.<sup>16</sup> Dalam bahasa Inggris dapat disebut *constitution* atau dalam bahasa Belanda *grondwet*, Bahasa Jerman *grundgesetz* yang kesemuanya bermakna “dasar”.<sup>17</sup>

Konstitusionalisme adalah faham yang mendasari konstitusi itu sendiri. Konstitusionalisme sendiri adalah nilai dasar yang dimiliki oleh suatu negara. Adapun nilai dasar dari konstitusionalisme itu berupa pengaturan dari kekuasaan yang mana berangkat dari kesadaran bahwa kekuasaan harus dibatasi.

Konstitusi dapat tertulis maupun tidak tertulis. Yakni berdasarkan klasifikasi oleh Herman Heller berkaitan tiga pengertian konstitusi antara lain:<sup>18</sup>

- a. Konstitusi yang mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan;
- b. Konstitusi yang merupakan suatu kaidah yang hidup di masyarakat;
- c. Konstitusi yang ditulis dalam suatu naskah sebagai undang-undang yang tertinggi yang berlaku di suatu negara. Oleh

---

<sup>16</sup>Wirjono Projudikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Jakarta: Dian Rakyat, 1989), hlm. 10.

<sup>17</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. ke-2 (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2008), hlm. 11.

<sup>18</sup>Dahlan Thalib, dkk. *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Depok: Rajawali Pers, 2019) , hlm. 9

sebab itu, dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang Dasar merupakan bagian dari konstitusi.

Sekalipun konstitusi tidak selalu berbentuk tertulis, pengucapan konstitusi yang kerap digunakan adalah untuk menyebut dokumen tertulis berupa undang-undang dasar suatu negara. Yakni adalah Sri Soemantri yang menyamakan antara konstitusi dengan Undang-Undang Dasar.<sup>19</sup> Sementara K.C. Wheare menyebut undang-undang dasar sebagai konstitusi dalam arti sempit, dan konstitusi secara umum adalah konstitusi dalam arti luas.<sup>20</sup>

Isi daripada konstitusi (dalam arti sempit) menurut Miriam Budiarmo adalah:

- i. Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif;
- ii. pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian, prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya;
- iii. Hak-hak asasi manusia;
- iv. Prosedur mengubah Undang-Undang Dasar;
- v. Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari Undang-Undang Dasar;

### 3. Legitimasi

---

<sup>19</sup>Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, cet. ke-1. (Bandung: PT Alumni, 1978), hlm 1.

<sup>20</sup>K.C. Wheare, *Modern Constitution*, (Oxford: Oxford University Press, 1980), hlm. 21-



Kranenburg dan Logemann berpendapat bahwasanya negara adalah organisasi kekuasaan. Terlepas bagaimana wujud daripada negara itu, unsur kekuasaan adalah substansi yang setidaknya berbicara pada aspek sumber kekuasaan, pemegang kekuasaan, dan pengesahan kekuasaan dalam negara.<sup>21</sup>

Dalam tatanan negara suatu kekuasaan akan terlembagakan dengan baik. Dalam hal ini muncul istilah wewenang/otoritas sebagai kekuasaan yang terlembagakan.<sup>22</sup> Dalam hal wewenang inilah muncul pertanyaan mengenai bagaimana wewenang itu dapat absah. Legitimasi berbincang mengenai kekuasaan dalam suatu negara pada aspek pengesahan kekuasaan. Apabila kita telisik pada aspek historis maka pada tataran negara modern legitimasi terwakili pada janji Rousseau dalam kontrak sosial yang memperlihatkan sebuah otoritas politik dapat disebut "absah".<sup>23</sup>

Dari segi objek legitimasi yang memerlukan keabsahan dapat dibedakan dan diketahui berdasarkan dua pertanyaan yakni:<sup>24</sup>

- i. Legitimasi materi wewenang, yakni mempertanyakan wewenang dari segi fungsinya. Dalam hal ini pertanyaan yang dilontarkan adalah "untuk tujuan apa wewenang dapat digunakan dengan sah?".

---

<sup>21</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2005), hlm. 149

<sup>22</sup> Franz Magnis Suseno, *Etika Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1989), hlm. 53

<sup>23</sup> Adam Kuper Dan Jessica Kuper, *Ensiklopedia Ilmu-Ilmu Sosial Edisi 1-2*, (Jakarta : PT RajaGrafindo Persada,2008), hlm.562

<sup>24</sup> Franz Magnis Suseno, *Etika Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1989), hlm. 54-55

Dalam hal ini ada dua institusi dalam dimensi hakiki kekuasaan politik yakni negara dan hukum.

- ii. Legitimasi subyek kekuasaan, yakni mempertanyakan apa yang menjadi dasar wewenang seseorang atau sekelompok orang untuk membuat undang-undang dan peraturan bagi masyarakat dan untuk memegang kekuasaan negara.

Soehino menyatakan legitimasi kekuasaan sangat erat hubungannya dan tidak dapat dipisahkan dari tujuan negara. Sebab untuk dapat mengetahui, mengakui, menerima daripada pemerintahan adalah sesuai tujuan yang hendak dicapai. Franz Magnis-Suseno merincikan macam-macam legitimasi yakni:<sup>25</sup>

1. Legitimasi Religius, dasarnya adalah aduniawi, bukan kehendak rakyat atau kenyataan empiris khusus penguasa.
2. Legitimasi Eliter, dasarnya adalah kepada hak untuk memerintah pada kecakapan khusus suatu golongan untuk memerintah.  
Legitimasi ini dibagi menjadi empat macam lagi yakni:

- a. Legitimasi aristokratis;
- b. Legitimasi pragmatis;
- c. Legitimasi ideologis;
- d. Legitimasi teknokratis.

3. Legitimasi Demokratis, dasarnya adalah kedaulatan rakyat.

---

<sup>25</sup> Ibid., hlm . 55-57

Legitimasi pun dapat dideteksi dan dinilai berdasarkan tiga kriteria yakni berdasarkan legitimasi sosiologis, atau berdasarkan legalitas, atauy berdasarkan legitimasi etis.<sup>26</sup>

## F. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam skripsi ini adalah *library research* atau penelitian kepustakaan. Penelitian kepustakaan dilakukan dengan kajian terhadap berbagai literatur dan sumber-sumber lainnya.<sup>27</sup> Data atau informasi yang relevan dikumpulkan dan ditelaah yakni berkaitan dengan penerapan ekstrakonstitusional dalam ketatanegaraan Indonesia perspektif *masalah mursalah*, baik dari sumber berupa peraturan perundang-undangan, buku, artikel jurnal, dan media lainnya.

### 2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian dalam skripsi ini adalah deskriptif-analitis yakni melalui penguraian secara teratur dan sistematis mengenai seluruh konsep yang ada relevansinya dengan masalah yang dibahas dan selanjutnya dilakukan analisis.

### 3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan dalam skripsi ini adalah pendekatan konseptual yang mana akan menelaah penerapan ekstrakonstitusional di indonesia dalam perspektif

---

<sup>26</sup>Ibid., hlm.. 58.

<sup>27</sup> Jonathan Sarwono, *Metode Penelitian Kuantitatif Dan Kualitatif* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006), hlm. 18.

*masalah mursalah* melalui doktrin-doktrin dan konsep dalam ilmu hukum tata negara dan ilmu fiqh.

#### 4. Sumber penelitian

i. Oleh karena penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, maka data yang digunakan adalah data sekunder berupa:

a. Bahan hukum primer atau bahan hukum yang mengikat yakni Pancasila (sebagai norma dasar) dan peraturan perundang-undangan berupa Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

b. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini meliputi literatur-literatur dan data yang diperoleh dengan cara membaca, menelaah, dan mencatat berkaitan dengan pokok permasalahan yang dibahas dari buku, jurnal, artikel, berita di media maupun perundang-undangan terkait, serta pendapat pakar hukum.

c. Bahan hukum tersier atau bahan yang menjadi pelengkap, disini penulis menggunakan beberapa kamus baik kamus Bahasa Indonesia maupun kamus hukum sebagai sumber.

ii. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini secara literatur atau kepustakaan dengan menelaah skripsi, tesis, disertasi dan juga jurnal-jurnal, buku serta karya ilmiah lain. Selain itu untuk melengkapi autentisitas data, maka penulis juga melakukan wawancara terhadap pakar hukum terkait.

#### 5. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif. Penulis mengklasifikasikan data-data yang bersifat umum untuk mengambil kesimpulan yang bersifat khusus. Oleh data-data tersebut akan dianalisis dengan teori yang berkaitan dengan pokok permasalahan.

### **G. Sistematika Pembahasan**

Adapun sistematika pembahasan yang penulis gunakan dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

- a. Bab pertama, adalah bagian dari pendahuluan yang berisi sub-bab bahasan berupa: *Latar belakang* masalah yang memuat berbagai alasan dari masalah yang diteliti. *Rumusan masalah* yang merupakan penegasan terhadap materi dalam latar belakang. *Tujuan dan kegunaan penelitian*, berisi tujuan dan kegunaan dari penelitian. *Telaah pustaka* berisi mengenai penelusuran terhadap penelitian-penelitian terdahulu yang berkaitan dan bersinggungan dengan penelitian ini. *Kerangka teori*, memaparkan kerangka berfikir yang akan digunakan dalam menganalisis masalah. *Metodologi penelitian* berisi penjelasan terkait jenis, sifat, pendekatan, dan teknik pengumpulan data, serta analisis data yang telah dan akan dikumpulkan. Terakhir *Sistematika pembahasan* yang berisi penyajian sistematika dalam penulisan penelitian skripsi ini.
- b. Bab kedua, membahas dan menjelaskan mengenai aspek teoritik yakni teori *masalah mursalah* dan teori legitimasi.

- c. Bab ketiga, membahas tentang praktik ekstrakonstitusional dalam ketatanegaraan di Indonesia.
- d. Bab keempat, membahas mengenai analisis dari legitimasi ekstrakonstitusional dan penerapan tindakan ekstrakonstitusional dalam ketatanegaraan Indonesia perspektif *masalah mursalah*.
- e. Bab kelima, merupakan bab akhir dan penutup dari penelitian ini yang terdiri dari kesimpulan dan saran. Kesimpulan berupa jawaban dari rumusan masalah. Dan saran adalah rekomendasi dan solusi yang diberikan terkait penelitian.



## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil penelitian ini ada beberapa kesimpulan yang bisa ditarik yakni:

1. Tindakan ekstrakonstitusional oleh pemerintah adalah tindakan diluar konstitusi tertulis yang dilakukan untuk menyelesaikan sebuah persoalan tertentu. Unsur daripada tindakan ekstrakonstitusional adalah 1) Terdapat di luar konstitusi yang tertulis/undang-undang dasar. 2) Dapat dilakukan karena sebab kedaruratan. Tindakan ekstrakonstitusional oleh pemerintah pada sektor ketatanegaraan pada dasarnya adalah tindakan hukum publik pada sektor umum berkaitan dengan ketatanegaraan, sehingga tindakan hukum perdata, maupun yang bukan tindakan hukum (perbuatan hukum) tidak termasuk dalam limitasi tindakan ekstrakonstitusional. Pemerintah melalui Presiden pernah beberapa kali melakukan tindakan ekstrakonstitusional berupa Dekrit Presiden yakni Dekrti Presiden 5 Juli tahun 1959 pada masa Presiden Soekarno, dan Dekrit 23 Juli 2001 pada masa Presiden Abdurrahman Wahid. Legitimasi dari tindakan ekstrakonstitusional adalah legitimasi sosiologis, bukan legitimasi hukum. Hal ini dikarenakan tidak terdapat satupun aturan hukum yang

melatarbelakangi validitas tindakan tersebut. Kedaruratan atau *staatsnoordrecht* belum tentu menjamin legitimasi dari tindakan ekstrakonstitusional. Hal ini terbukti dengan dua contoh tindakan ekstrakonstitusional yang sama-sama berangkat dari pertimbangan kedaruratan yakni Dekrit Presiden 5 Juli tahun 1959 yang diterima oleh masyarakat dan dapat berlaku, sementara Dekrit 23 Juli 2001 yang tertolak oleh masyarakat dan tidak berlaku.

2. *Maslahah mursalah* dalam tindakan ekstrakonstitusional dapat terwujud apabila: 1) Tindakan ekstrakonstitusional sesuai dengan maqashid syar'iyah berkaitan dengan menjaga jiwa, harta, keturunan, akal, agama, dan tidak bertentangan dengan dalil hukum islam. 2) Kemaslahatan tersebut berdasarkan atas pertimbangan dan penelitian yang mendalam, yang mana dalam hal ini penelitian yang mendalam tersebut tercermin ketika tindakan dan solusi konstitusional sudah tidak bisa dilakukan lagi dan menggunakan opsi tindakan ekstrakonstitusional sebagai solusi yang terbaik dalam kedaruratan tersebut. 3) Dalam bidang pemerintahan kemaslahatan dilakukan oleh pemerintahan secara ijtima'I dan mendapatkan dukungan oleh masyarakat sehingga hal tersebut dapat berjalan dengan efektif dan efisien. 4) Aturan konstitusional harus dijunjung tinggi, dalam hal ini tindakan ekstrakonstitusional diterapkan seminimal mungkin, dan hanya dilakukan dalam kondisi kebuntuan dan kedaruratan yang tidak memungkinkan diterapkan aturan



konstitusional. Serta setelah kedaruratan tersebut berakhir, tindakan ekstrakonstitusional harus dicukupkan. 5) Paham konstitusionalisme atau pembatasan kekuasaan juga harus dikedepankan agar tidak melahirkan otoritarianisme atas nama tindakan ekstrakonstitusional dan kedaruratan yang justru membawa kemafsadatan yang luas. Terdapat juga masalah dalam Tindakan ekstrakonstitusional yakni *mashlahah dharuriyyah* karena bersinggungan secara umum maupun khusus dengan *masalah al-khomsah*, serta merupakan *masalah ammah* atau *masalah kulliyah* karena berdampak luas dan umum bagi seluruh rakyat indonesia.

## B. SARAN

1. Tindakan ekstrakonstitusional oleh pemerintah agar dapat dihindari karena pada dasarnya tidak berangkat dari kepastian hukum melainkan kedaruratan. Oleh sebab itu dalam rencana penerapannya harus berkesesuaian dengan Pancasila, tetap menjunjung tinggi konstitusionalisme, dan mengutamakan kemaslahatan sehingga tindakan tersebut tidak lantas menyeleweng menjadi otoritarianisme.
2. Setelah tindakan ekstrakonstitusional diterapkan maka harus sesegera mungkin kembali kepada aturan konstitusional, dan untuk mencegah timbulnya tindakan ekstrakonstitusional lagi maka aturan konstitusional yang telah ada harus diperbaiki dan disempurnakan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Kitab Suci:

Al-Qur'an

### Fiqih-Ushul Fiqh:

Al-Suyuti, Jalaluddin, Al-Asbah wa al-Nazdo'ir, Semarang:  
Maktabah Usaha Keluarga, 1987.

Sayfuddin Abi Hasan Al Amidi, Al-Ahkam fi usul al-Ahkam, Juz 3  
Riyad: Muassasah AlHalabi, 1972.

Abu Ishaq as-Syatibi, Al-Muwafaaqad Fi Ushul As-Syari'ah, juz II  
Mesir : Maktabah al-Tijaarah alKubra, t.t

### Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

### Jurnal:

Changnata, Neysa, Konstitusionalitas Dekrit Presiden 5 Juli 1959  
dan Maklumat 21 Juli 2001, JOM Fakultas Hukum volume  
II Nomor 2 Oktober 2015, hlm 3, lihat juga Ali Masykur  
Musa, Pemikiran dan Sikap Politik Gus Dur, (Jakarta: 2010,  
Erlangga).

Cholili, Ahmad, Urgensi dan Relevansi Al-Maslahah Al-Mursalah  
Sebagai Metode Ijtihad Kontemporer, Jurnal At-Taahdzib  
Vol.1 Nomor 2 Tahun 2013.

Hermawan Adinugraha, Hendri dan Mashudi, *Al-Maslahah Al-Mursalah dalam Penentuan Hukum Islam*, Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam, 4(01), 2018.

Karci Kurniawan, Alex, *Judicial Preview Sebagai Mekanisme Verifikasi Konstitusionalitas Suatu Rancangan Undang-Undang*, Mahkamah Konstitusi, Jurnal Konstitusi, Volume 11 Nomor 4, Desember 2014.

Musolin, Muhlil, *Nilai Maqasid Al-Syari'Ah dalam Pancasila sebagai Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jurnal Dialog vol. 43, No.1, Jun 2020.

Pasaribu, Muksana, *Maslahat Dan Perkembangannya Sebagai Dasar Penetapan Hukum Islam*, Jurnal Justitia Vol. 1 No. 04 Desember 2014.

Ramli, Musta'in, *Dekrit Presiden (Studi Perbandingan Dekrit 5 Juli 1959 dengan Dekrit Presiden 23 Juli 2001)*, Jurnal Swarnadwipa Volume 1, Nomor 3, Tahun 2017, E-ISSN 2580-731.

Risdiarto, Danang, *Legalitas Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan Pengaruhnya Bagi Perkembangan Demokrasi Di Indonesia*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 15 No. 01 - Maret 2018.

Rusfi, Mohammad, *Validitas Maslahat al-Mursalah Sebagai Sumber Hukum*, Jurnal Al-'Adalah Vol. XII, No. 1 Juni 2014.

Soetoprawiro, Koerniatmanto, “Konstitusi: Pengertian dan Perkembangannya”, *Jurnal Pro Justitia*, 2(5), 1987.

Subhan, Sofhian, *Tinjauan Tentang Peran dan Fungsi Lembaga-Lembaga Negara di Indonesia*, Balai Pendidikan dan Pelatihan Keagamaan Bandung, *Jurnal Diklat Keagamaan* Volume XII Nomor 33 Mei-Agustus 2018.

Suhardjana, Johanes, Supremasi Konstitusis Adalah Tujuan Negara, *Jurnal Dinamika Hukum* Vol. 10 No. 3 September 2010.

**Lain-Lain:**

**Buku:**

Ali, Zainuddin, *Hukum Islam: Pengantar Ilmu Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hlm. 41

Abu Zahrah, Muhammad, *Ushul Fiqh*, Mesir: Darul Fikri al-‘Araby, 1958

Asshiddiqie, Jimly, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. ke-2 Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2008

\_\_\_\_\_, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010

\_\_\_\_\_, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006

- \_\_\_\_\_. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008
- \_\_\_\_\_. dan Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2013
- \_\_\_\_\_. *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008)
- Attamimi, Hamid S, "Teori perundang-undangan Indonesia", makalah pada Pidato Upacara pengukuhan Guru Besar tetap di Fakultas Hukum UI, Jakarta, 1992
- Budiarjo, Miriam *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1991
- Cahyo, Agus N. *Salah apakah Gus Dur?*, Yogyakarta: IRCiSoD, 2005
- Fadjar, Abdul Mukthie, *Teori Hukum Kontemporer*, Malang; Setara Press, 2014
- Fuady, Munir, *Teori-Teori Besar Dalam Hukum: Grand Theory*, Jakarta: Kencana, 2013
- Hadjon, Philipus M., *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987
- Haq, Abdul, Ahmad Mubarak, Agus Ro'uf, *Formulasi Nalar Fiqh Telaah Konseptual*, Surabaya: Khalista. 2006

Hermawan, Eman, *Politik Membela yang Benar : teori,kritik, dan nalar*, Yogyakarta: Klik dan DKN Garda Bangsa, 2001

Huda, Ni'matul, *Hukum Tata Negara: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII Yogyakarta. 1999), hlm. 1-179.

Ismail MZ, *Sejarah Perkembangan Konstitusi Ditinjau dari Perspektif Ketatanegaraan Indonesia Sejak Kemerdekaan, Orda Lama, Orda Baru dan Erareformasi Hingga Saat Ini*, Jurnal Unmas Mataram, Vol. 14, No. 2, September 2020, hlm. 620

Jumantoro, Tototok dan Samsul Munir Amin, *Kamus Ilmu Ushul Fiqih*, Jakarta: Amzah, 2005

Khallaf, Abdullah Wahab ,*Ilmu Ushulul Fiqh*, terj. Noer Iskandar al-Bansany, *Kaidah-Kaidah Hukum Islam*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, Cet-8, 2002

Khusnan Mansur, Yahya, *Ulasan Nadhom Qowaid Fiqhiyyah Al Faraid Al Bahiyyah*, Tambakberas Jombang: Pustaka Al-Muhibbin, 2009

Kuper, Adam dan Jessica Kuper, *Ensiklopedia Ilmu-Ilmu Sosial Edisi 1-2*, Jakarta : PT RajaGrafindo Persada,2008

Kholil, Munawar, *Kembali Kepada al-Quran dan as-Sunnah*, Semarang: Bulan Bintang, 1955

Kuper, Adam, Jessica Kuper, *Ensiklopedia Ilmu-Ilmu Sosial* Edisi 1-2, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2008

Mahfud MD, *Hukum Tak Kunjung Tegak*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001

\_\_\_\_\_, *Politik Hukum*, Jakarta : Rajawali Pers, 2009

\_\_\_\_\_, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999

Mansur, Yahya Khusnan, *Ulasan Nadhom Qowaid Fiqhiyyah Al Faraid Al Bahiyyah*

Mardani, *Ushul fiqh*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013

Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum (suatu pengantar)*, Yogyakarta:Liberty, 1985

Nonet, Phillippe, Phillip Selznick, *Hukum Responsif [Law and Society in Transition: Toward Responsive Law]* diterjemahkan oleh Raisul Muttaqin. Cetakan Kedua. Bandung: Nusamedia, 2008

Nurhayati dan Ali Imran Sinaga, *Fiqh ushul fiqh*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2019

Projodikoro, Wirjono, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Jakarta: Dian Rakyat, 1989

Ridwan HR, *Hukum Administasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014

Ruki, Taufiqurachman, et. al, *Mengapa Kita Harus Kembali ke UUD 1945?* , Jakarta: Republika, 2019

Sarwono, Jonathan, *Metode Penelitian Kuantitatif Dan Kualitatif* Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006

Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2005

Soemantri, Sri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, cet. ke-1. Bandung: PT Alumni, 1978

Suseno, Franz Magnis, *Etika Politik*, Jakarta: Gramedia, 1989

Syafe'I, Rachmat, *Ilmu Ushul Fiqh*, Bandung: Pustakan Setia, 2015

Thalib, Dahlan, Jazmi Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*. Depok: Rajawali Pers, 2009

Wheare, K.C, *Modern Constitution*, Oxford: Oxford University Press, 1980

Yunus, Muhammad, *Kamus Arab Indonesia*, Jakarta: Yayasan Penyelenggaraan Penerjemah dan Penafsir al-Qur'an, 1973

Zoelva, Hamdan Pemakzulan Presiden di Indonesia, Jakarta: Sinar Grafika, 2011



**Risalah Sidang:**

Risalah sidang perkara nomor 59/puu-xviii/2020 perkara nomor 60/puu-xviii/2020 perkara nomor 64/puu-xviii/2020 perihal pengujian undang-undang nomor 3 tahun 2020 tentang perubahan atas undang-undang nomor 4 tahun 2009 tentang pertambangan mineral dan batubara terhadap undang-undang dasar negara republik indonesia tahun 1945

**Kamus:**

Kamus Bahasa Indonesia, Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008

*Kamus Arab Indonesia*, Jakarta: Yayasan Penyelenggaraan Penerjemah dan Penafsir al-Qur'an, 1973

**Internet:**

Jalur Ekstra Konstitusional bisa ditempuh untuk Memakzulkan Pemimpin Zalim <https://www.merdeka.com/politik/jalur-ekstra-konstitusional-bisa-ditempuh-untuk-memakzulkan-pemimpin-zalim.html> Diakses pada tanggal 12 November 2020, pada pukul 23.11 WIB

Refly Harun Bedakan antara Wacana dan Gerakan <https://kapol.id/refly-harun-bedakan-antara-wacana-dan-gerakan/> Diakses pada tanggal 12 November 2020, pada pukul 23.37 WIB

<https://www.lexico.com/en/definition/extraconstitutional> diakses pada 02 Januari 2021 pukul 19.40 WITA

Rob Natelson “Unconstitutional? Extra-Constitutional? What’s the difference?”, [Unconstitutional? Extra-Constitutional? What’s the difference? - Independence Institute \(i2i.org\)](https://www.independenceinstitute.org/what-the-difference/) diakses pada 15 Januari 2021 pukul 15.45 WITA.

Zulkarnain, Ketatanegaraan Indonesia Pascakemerdekaan [http://staffnew.uny.ac.id/upload/197408092008121001/pe\\_nelitian/B.3.JURNAL.pdf](http://staffnew.uny.ac.id/upload/197408092008121001/pe_nelitian/B.3.JURNAL.pdf) diakses pada tanggal 9 Februari 2021

Efendi Muhayar, Soal Pemakzulan di Era Demokrasi, [https://www.kompasiana.com/efendi\\_bksap/5ed7068cd541df251607ff22/soal-pemakzulan-di-era-demokrasi?page=all](https://www.kompasiana.com/efendi_bksap/5ed7068cd541df251607ff22/soal-pemakzulan-di-era-demokrasi?page=all) diakses pada 10 Februari 2021 pukul 15.42 WITA

