

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perjanjian Internasional merupakan salah satu cabang ilmu hukum internasional yang mengatur tentang berbagai instrumen hukum yang mengikat antara subjek-subjek hukum internasional dalam mengadakan kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu.¹ Menurut O'Connell perjanjian internasional adalah *an agreement between states, governed by international law as a distinct form municipal law, the form and manner of which is material legal consequences of the act.*²

Keterkaitan hukum perjanjian internasional dan hukum internasional dimulai ketika kita mempelajari sumber-sumber hukum internasional. Menurut Pasal 38 ayat 1 Statuta Mahkamah Internasional, salah satu sumber hukum internasional yang paling primer dan secara umum digunakan ialah hukum perjanjian internasional (*international conventions*).³

Sumber hukum lainnya selain perjanjian internasional yang tercantum pada Pasal 38 ayat 1 Statuta Mahkamah Internasional (*Statute of International Court of Justice*) adalah kebiasaan internasional (*international custom*), prinsip hukum internasional yang berlaku (*general principles of law recognized by civilized nation*), yurisprudensi (*Court Precedent*) dan doktrin

¹ Selfie Sinaga, *Hukum Perjanjian Internasional: Diskursus Tentang Konvensi Wina 1969*, (Jakarta: Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya) 2019, hlm 1

² O'Connell DP: *International Law, Volume I*, Stevens, London: Stevens 1965, hlm 146

³ Opcit

atau pendapat ahli (*teaching of the most highly qualified publicist*). Dari kelima sumber tersebut, perjanjian internasional menjadi sumber hukum yang pertama dan utama yang dipertimbangkan dalam menyelesaikan suatu permasalahan internasional. Apabila penyelesaiannya tidak ditemukan dalam perjanjian internasional atau tidak terdapat perjanjian internasional terkait permasalahan itu, barulah beralih pada sumber-sumber hukum lainnya.⁴

Kedudukan atau peranan perjanjian internasional sebagai sumber hukum pada perkembangan dewasa ini sangat penting mengingat beberapa alasan, antara lain; bahwa perjanjian internasional lebih menjamin kepastian hukum oleh karena itu diadakan secara tertulis, kemudian perjanjian internasional juga mengatur masalah-masalah bersama yang penting dalam hubungan dalam hubungan subjek-subjek hukum internasional.⁵

Perjanjian Internasional sebagai salah satu cabang Hukum Perjanjian Internasional tentu memiliki prinsip. Prinsip-prinsip hukum umum sebagai salah satu sumber utama hukum internasional adalah azas-azas hukum yang mendasari sistem hukum positif yang sudah melembaga. Ketentuan Konvensi Wina mengakui beberapa prinsip-prinsip hukum umum yang tentunya terkait dengan perjanjian internasional, yaitu:⁶ *Pertama*, Prinsip "*pacta sunt servanda*": setiap perjanjian internasional berlaku mengikat terhadap pihak-pihak pada perjanjian dan harus dilaksanakan dengan itikad baik. *Kedua*,

⁴ Ibid, hlm 2

⁵ Sri Setianingsih Suwardi, *Intrinsari Hukum Internasional Publik*, (Bandung) 1980, hlm 3.

⁶ Kholis Roisah, *Hukum Perjanjian Internasional*, (Malang: Setara Press), 2015, hlm 16.

Prinsip “*free consent*”: setiap pihak mempunyai kebebasan untuk melakukan kesepakatan dengan pihak manapun. *Ketiga*, Prinsip “*non retroactive*”: konvensi hanya berlaku terhadap perjanjian yang ditutup sesudah berlakunya konvensi. *Keempat*, Prinsip “*pacta tertiis nee nosunneprosunt*”: perjanjian hanya berlaku pada pihak yang membuat perjanjian. *Kelima*, Prinsip “*rebus sic stantibus/fundamental change of circumstances*”: perjanjian internasional akan batal apabila ada perubahan yang mendasar apa yang menjadi objek perjanjian.

Disamping prinsip-prinsip di atas, ada juga prinsip-prinsip umum yang termaktub dalam Piagam Perserikatan Bangsa Bangsa (*United Nation Charter*) yang mesti dipatuhi para pihak dalam membuat perjanjian internasional, seperti:⁷ prinsip persamaan hak (*equality rights*), prinsip penentuan nasib sendiri (*self determination*), prinsip larangan mengancam atau menggunakan kekerasan (*refrain of the threat and use of force*), prinsip persamaan kedaulatan dan kemerdekaan suatu negara, prinsip tak mencampuri urusan dalam negeri (*non-interference*), dan prinsip penghormatan universal dan penghormatan terhadap hak azasi manusia (*representing for human rights*) dan kebebasan dasar manusia bagi semua orang fundamental freedom.

Di Indonesia sendiri hukum yang memuat perjanjian internasional termaktub dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian

⁷ Ibid, hlm 17.

Internasional. Namun Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional tersebut dinilai bermasalah oleh sebagian kalangan.

Persoalan tersebut muncul karena Pasal 10 dalam *UU a quo* menentukan secara terbatas jenis perjanjian internasional yang memerlukan persetujuan DPR, yakni tentang; a. masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara, b. perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia, c. kedaulatan atau hak berdaulat negara, d. hak asasi manusia dan lingkungan hidup, e. pembentukan kaidah hukum baru, f. pinjaman dan/atau hibah luar negeri. yang artinya, jenis perjanjian internasional lain yang tidak disebutkan dalam Pasal 10 tersebut dalam proses pengesahannya tidak memerlukan persetujuan DPR. DPR merupakan lembaga yang merepresentasikan suara rakyat, jika dalam hal pembuatan perjanjian internasional pemerintah tidak melibatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, tentu secara implisit kita telah kehilangan jati diri demokrasi yang tercermin dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Di dalam konstitusi kita (UUD 1945) dalam Pasal 11 ayat (2), disebutkan bahwa, “Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan dampak yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”. Namun pada kenyataannya bahkan memang masih ada begitu banyak jenis perjanjian internasional yang berpotensi menimbulkan akibat

yang luas dan mendasar di luar keenam jenis perjanjian yang tertera di dalam Pasal 10 tersebut, contohnya saja perjanjian yang menyangkut kerjasama di bidang ekonomi, ilmu pengetahuan, perdagangan, kebudayaan, pelayaran niaga, penghindaran pajak berganda, dan kerja sama perlindungan penanaman modal. Akan tetapi jenis-jenis perjanjian internasional tersebut diatas kerap kali disahkan tanpa persetujuan DPR RI.

Hal tersebut dapat terjadi tentu saja karena Undang-Undang No. 24/2000 tidak memuat jenis perjanjian internasional lain yang mungkin saja sama besarnya berpotensi menimbulkan dampak yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat dan beban keuangan negara. Sedangkan realita hari ini, jenis-jenis perjanjian internasional yang paling banyak dibuat oleh berbagai negara di dunia adalah perjanjian tentang pemajuan kesejahteraan (ekonomi).

Undang-Undang ini pada akhirnya digugat oleh Tim Advokasi untuk Keadilan Ekonomi yang terdiri atas organisasi Indonesian Human Rights Committee For Social Justice (IHCS), Indonesia Global Justice (IGJ), Yayasan Bina Desa Sadajiwa, Serikat Petani Indonesia (SPI), Serikat Petani Kelapa Sawit (SPKS), Sawit Watch, Aliansi Petani Indonesia (API), Kesatuan Nelayan Tradisional Indonesia (KNTI), Farmers Initiatives For Ecological Livelihood and Democracy (FIELD), Perkumpulan Koalisi Rakyat Untuk Keadilan Perikanan (KIARA) dan Solidaritas Perempuan.⁸

⁸ Indonesia for Global Justice, *Kertas Kebijakan Tim Advokasi untuk Keadilan Ekonomi*, 2019, terdapat pada: https://igj.or.id/wp-content/uploads/2019/10/Kertas-Kebijakan_Putusan-MK_2019.pdf, (Akses: 3 November 2021)

Mahkamah Konstitusi pada akhirnya mengeluarkan putusannya terkait uji materi Undang-Undang tersebut. Mahkamah memutuskan bahwa Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional dinyatakan bertentangan dengan Pasal 11 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak berkekuatan hukum tetap. Karena mahkamah menilai bahwa jenis-jenis perjanjian internasional yang dianggap penting dan memerlukan persetujuan DPR tidak boleh hanya dibatasi oleh keenam jenis perjanjian yang termuat dalam Pasal 10 tersebut.⁹

Menurut pertimbangan Mahkamah, ditegaskan bahwa tidak terdapat frasa “menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat terkait dengan beban keuangan negara dan atau mengharuskan perubahan atau pembentukan UU” dalam rumusan Pasal 10. Mahkamah memahami norma Pasal 10 berkaitan dengan frasa “*menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan UU*” seperti dimaksud Pasal 11 ayat (1) UUD 1945.¹⁰

Perihal persoalan adalah hal yang bagaimanakah perjanjian internasional tergolong ke dalam perjanjian internasional yang membutuhkan persetujuan DPR atau tidak, baru dapat diketahui dalam mekanisme konsultasi pemerintah dengan DPR sesuai Pasal 2. Karenanya, menurut

⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XVI/2018

¹⁰ HukumOnline.com, MK: *Perjanjian Internasional ini Harus libatkan DPR*, 2018, terdapat pada: <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5bf7cc9b58782/mk--perjanjian-internasional-ini-harus-libatkan-dpr?page=2>, (Akses: 3 November 2021)

Mahkamah Pasal 10 telah menimbulkan penafsiran bahwa hanya perjanjian-perjanjian internasional yang disebutkan dalam pasal itulah yang tergolong dalam perjanjian internasional.¹¹ Oleh karenanya Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa perlu dibuat rancangan undang-undang yang mengatur mekanisme musyawarah antara eksekutif (pemerintah) dengan legislatif (DPR) untuk menentukan sebuah perjanjian yang hendak dibuat dianggap penting atau tidak.

Di bawah ini adalah macam-macam perjanjian internasional yang disahkan oleh Pemerintah tanpa melibatkan DPR yang kemudian pada akhirnya merugikan Indonesia, di mana jika suatu negara merugi maka yang paling terdampak oleh kerguian itu adalah rakyatnya, bukan penguasanya. *Pertama*, Indonesia and Japan for Economic Partnership (IJEPA) yang merugikan Indonesia dalam hal ekspor-impor dan juga menghambat kemandirian produksi otomotif dalam negeri. *Kedua*, digugatnya Indonesia oleh PT. Newmont ke arbitrase internasional karena melarang mengekspor mineral dalam bentuk mentah ke Belanda karena dirasa tidak menghasilkan keuntungan yang besar. Padahal perihal ekspor tersebut sudah disepakati oleh Indonesia dengan Belanda melalui *Bilateral Investment Treaty* yang telah disahkan tanpa melalui persetujuan DPR. *Ketiga*, perjanjian perdagangan bebas antara Cina dan ASEAN di mana Indonesia tentu saja merupakan salah satu dari negara anggota ASEAN. Perjanjian perdagangan bebas tersebut merugikan para petani Indonesia karena kalah bersaing dengan produk luar.

¹¹ Ibid.

Untuk penjelasan lebih rinci tentang kerugian yang dialami oleh Indonesia akan dibahas di dalam bab empat (pembahasan).

Negara Republik Indonesia adalah negara yang dalam konstitusinya memberikan perhatian serius terhadap sistem perekonomiannya, termasuk menentukan bentuk usaha perekonomian yang berasaskan kekeluargaan. Sehingga dalam hubungan ini, cabang-cabang produksi penting, termasuk air dan setersunya dikuasai oleh negara, dimanfaatkan untuk keperluan rakyat sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 33. Disebutkan di dalamnya bahwa perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan asas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, keadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional. sebagaimana skeranag kita bisa lihat di Pasal 33 ayat 4

UUD 1945 mewajibkan pemerintah untuk menjamin terciptanya sistem perekonomian sebagaimana yang disebut dalam Pasal 3 melalui Pasal (4) UUD 1945 itu. Melalui Pasal 33 ayat (4) undang-undang ini pula warga negara Republik Indonesia secara konstitusional berhak untuk melakukan berbagai aktifitas perekonomian untuk memperoleh kesejahteraan dan kemakmuran dalam satu sistem perekonomian yang harus pemerintah ciptakan sesuai dengan kehendak Pasal 33 itu. Jika pemerintah tidak mampu mewujudkan sistem perekonomian ke arah sana, setidaknya pemerintah tidak membuat, baik secara keseluruhan atau sebagian, atau setidaknya pemerintah tidak memfasilitasi suatu sistem perekonomian atau praktik usaha

industri perdagangan, investasi, atau aktifitas perekonomian lain yang justru dengan bertentangan dengan sistem itu.

Maka pertanyaan selanjutnya adalah apa implikasi dari putusan MK tersebut, apakah sudah selaras dengan konstitusi atautkah hanya mengubah sesuatu yang tidak substansial? Kemudian bagaimana mekanisme perjanjian internasional seharusnya dilaksanakan pasca keluarnya putusan MK tersebut? Dan bagaimanakah perspektif *siyash dusturiyah* melihat hal ini, tentang perjanjian internasional serta prinsip dan asas apakah yang perlu menjadi landasan sebagai konsep bernegara di dalam Islam.

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, maka penulis mengambil judul penelitian IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 13/PUU-XVI/2018 TENTANG PEMBATALAN PASAL 10 UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2000 TERHADAP MEKANISME PENGESAHAN PERJANJIAN INTERNASIONAL DI INDONESIA DITINJAU DARI PERSPEKTIF SIYASAH DUSTURIYAH.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana implikasi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XVI/2018 tentang Pembatalan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000?
2. Bagaimana mekanisme pengesahan perjanjian internasional setelah

keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi 13/PUU-XVI/2018?

3. Bagaimana tinjauan siyasah dusturiyah terhadap mekanisme pengesahan perjanjian internasional?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui implikasi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XVI/2018 tentang Pembatalan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2018
2. Untuk mengetahui mekanisme pengesahan perjanjian internasional setelah keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi 13/PUU-XVI/2018
3. Untuk mengetahui tinjauan siyasah dusturiyah terhadap mekanisme pengesahan perjanjian internasional

D. Kerangka Pemikiran

1. Teori Sumber Kekuasaan

Robert M. Mac Iver mengatakan bahwa kekuasaan adalah kemampuan untuk mengendalikan tingkah laku orang lain, baik secara langsung dengan jalan memberi perintah maupun secara tidak langsung dengan mempergunakan segala alat dan cara yang tersedia. Sedangkan Charles F. Audrain mendefinisikan kekuasaan sebagai penggunaan sejumlah sumber daya untuk memperoleh kepatuhan dari orang lain.

Menurut Lasswell ¹² dan Kaplan, kekuasaan adalah kemampuan pelaku untuk memengaruhi tingkah laku pelaku lain sehingga tingkah laku pelaku terakhir menjadi sesuai dengan keinginan pelaku mempunyai kekuasaan. Max Weber mendefinisikan kekuasaan sebagai kemampuan dalam suatu hubungan sosial, untuk melaksanakan kemauan sendiri, sekalipun mengalami perlawanan, dan apa pun dasar kemampuan itu

Lasswell dan Kaplan melihat kekuasaan sebagai hubungan antara dua atau lebih kesatuan. Ada perbedaan istilah, yaitu *scope of power* dan *domain of power*.

Ruang lingkup kekuasaan (*scope of power*) menunjukkan kegiatan, tingkah laku, serta sikap, dan keputusan yang menjadi objek dari kekuasaan. Istilah jangkauan kekuasaan (*domain of power*) mengacu pada orang-orang yang dikuasai oleh seseorang sehingga menunjuk pada pelaku, kelompok, atau kolektivitas yang tercakup dalam kekuasaan.

Adapun wewenang didefinisikan oleh Robert Bierstedt sebagai kekuasaan yang dilembagakan (*institutionalized power*). Lasswell dan Kaplan melihat wewenang sebagai kekuasaan formal (*formal power*), yang menganggap bahwa pemilik wewenang berhak untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan serta mendapatkan kepatuhan dan peraturan-peraturannya. Max Weber Membagi wewenang menjadi tiga

¹² Hafidzmarbun.wordpress.com (Oleh: Abdul Hafidz Ihsan), *Teori Kekuasaan*, 2019, terdapat pada: <https://hafidzmarbun.wordpress.com/2019/10/06/teori-kekuasaan/> (Akses: 9 September 2021)

kategori, yaitu wewenang tradisional, karismatik, dan rasional legal. Charles F. Adrain membedakan lima tipe sumber kekuasaan, yaitu fisik, ekonomi, normatif, personal, dan ahli (*informasional*). Sumber kekuasaan merupakan landasan yang sangat penting, bahkan sangat menentukan dalam pembentukan kuatnya pengaruh elite dalam kehidupan masyarakat.

Menurut Miriam Budiardjo, sumber kekuasaan bisa bermacam-macam sifatnya, yaitu bisa berupa kedudukan, status, kekayaan, kepercayaan, agama, kekerabatan, dan keterampilan. Menurut Benedict R.O.G Anderson, kekuasaan seseorang ditentukan oleh penguasaan sumber kekuasaan. Sumber-sumber kekuasaan tersebut bersifat heterogen. Terdapat berbagai sumber kekuasaan, seperti kekayaan, status sosial, jabatan formal, organisasi, senjata, jumlah penduduk, dan lain-lain.

Anderson menekankan bahwa sumber kekuasaan bisa bermacam-macam sifatnya, yang bisa ditemui dalam hubungan sosial. Karena itu, sumber tersebut bersifat nisbi, bergantung pada kemampuan seseorang untuk menguasai atau menghimpunnya. Anderson juga membahas adanya akumulasi kekuasaan yang bisa disebut tanpa batas. Pendapat yang menghubungkan adanya kekuasaan dengan perkembangan suatu masyarakat dikemukakan oleh Koentjaraningrat.

Koentjaraningrat berpendapat bahwa komponen terbentuknya kekuasaan di dalam setiap masyarakat tidak sama dalam setiap perkembangannya. Ia merumuskan empat komponen kekuasaan, yaitu

kewibawaan, wewenang, karisma, dan kekuasaan dalam arti khusus. Secara umum, dari berbagai pendapat tersebut terdapat tiga sudut pandang. *Pertama*, dari sudut pandang struktur, *kedua*, sudut pandang lembaga atau organisasi, *ketiga*, sudut pandang sumber daya kekuasaan.

2. Teori Sumber Hukum (Formil dan Materiil)

J.H.A Logemann dalam bukunya yang berjudul “*Staatsrecht*”, membedakan antara *formeele* dan *materieele stelselmatighed*.¹³ Terminologi yang pertama diartikan sebagai hukum tata negara, sedangkan yang kedua diartikan sebagai asas-asas hukum tata negara. Perbedaan keduanya mengindikasikan perbedaan antara bentuk (*vorm en inhoud*) dan isi (*stelsel en beginsel*). *Vorm* adalah bentuk, sedangkan *inhoud* ialah isinya. *Beginsel* adalah asas-asasnya, sedangkan *stelsel* adalah konstruksi lembagaannya. Istilah *vorm en inhoud* digunakan oleh van Vollenhoven seperti dalam *Vorm en Inhoud van het Internationale Recht*.¹⁴ Sedangkan Ter Haar Bzn memakai istilah *beginsel en stelsel* seperti dalam *Beginselen Stelsel van het Adatrecht*.¹⁵

Berbagai macam literatur hukum tata negara dan juga silabus perkuliahan hukum tata negara yang menggunakan judul “Asas-Asas Hukum Tata Negara”, “Pengantar Hukum Tata Negara”, ataupun “Pokok-

¹³ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, edisi revisi, (Jakarta:Gaya Media Pratama, 2000), hal. 10.

¹⁴ Christian van Vollenhoven, *H.D. Tjeenk Willink & Zoon*, (Haarlem: Martinus Nyhoof & Gravenhage, 1934).

¹⁵ Lihat terjemahan Soebakti Poesponoto, *Asas dan Susunan Hukum Adat*,(Jakarta: Pradnya Paramita, 1992).

Pokok Hukum Tata Negara”, mestinya tidak gegabah dengan istilah-istilah. Pengertian kata “asas-asas” hanya berkaitan dengan *inhoud atau materiele stelsel- matigheid*, yaitu aspek materiel belaka dari hukum tata negara. Oleh karena itu, perkataan “Pokok-Pokok” ataupun “Pengantar” dapat dipahami lebih luas cakupan pengertiannya, meskipun hanya bersifat garis besar ataupun hanya bersifat pengantar (*introduction*) saja.¹⁶

Seperti halnya undang-undang, menurut Djoko Soetono, konstitusi yang menjadi objek kajian hukum tata negara materil dan formil juga mempunyai tiga arti, yaitu dalam arti materiel, dalam arti formil, dan dalam arti naskah yang terdokumentasi. Menurutnya, undang- undang dapat dilihat:¹⁷

- a. Dalam arti material, *algemene verbindende voors-chriften*;
- b. Dalam arti formil, yaitu bahwa undang-undang itu telah mendapat persetujuan (*wilsovereenstemming*) bersama antara Pemerintah dan DPR; dan
- c. Dalam arti naskah hukum yang harus terdokumentasi (*gedocumenteerd*) dalam Lembaran Negara supaya bersifat *bewijsbaar* atau dapat menjadi alat bukti dan stabil sebagai satu kesatuan rujukan.

Demikian pula konstitusi yang menjadi objek kajian hukum tata negara juga mempunyai tiga pengertian, yaitu:¹⁸

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid I*, Jakarta: Sekretariat dan Jenderal Kepaniteraan MK RI, 2006. hlm. 37.

¹⁷ Djokosoetono, *Hukum Tata Negara*, Himpunan oleh Harun Alrasid, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982).

¹⁸ Ibid

- a. *Constitutie in materiele zin* dikualifikasikan karena isinya (*gequalificerd naar de inhoud*), misalnya berisi jaminan hak asasi, bentuk negara, dan fungsi-fungsi pemerintahan, dan sebagainya;
- b. *Constitutie in formele zin*, dikualifikasikan karena pembuatnya (*gequalificerd naar de maker*), misalnya oleh MPR;
- c. Naskah *Grondwet*, sebagai *geschreven document*, misalnya harus diterbitkan dalam Lembaran Negara, *voor de bewijsbaarheid en voor de stabiliteit* sebagai satu kesatuan rujukan, yaitu sebagai naskah kenegaraan yang penting atau *belangrijke staatkundige stukken*.

Pandangan hidup bangsa Indonesia terangkum dalam perumusan sila-sila Pancasila yang dijadikan falsafah hidup bernegara berdasarkan UUD 1945. Sebagai pandangan hidup bangsa dan falsafah bernegara, Pancasila merupakan sumber hukum dalam arti materil yang tidak hanya perlu dijiwai, akan tetapi juga harus diimplementasikan dan menjadi cerminan setiap peraturan hukum Indonesia. Oleh karena itu, hukum Indonesia haruslah berketuhanan Yang Maha Esa, berkemanusiaan yang adil dan beradab, mempersatukan bangsa, berkerakyatan, dan menjamin keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pancasila merupakan parameter tertinggi untuk menilai setiap peraturan hukum yang berlaku, apakah sebuah peraturan bertentangan atau tidak dengan nilai-nilai yang terkandung di dalamnya. Maka ini berarti setiap peraturan hukum yang bertentangan dengan Pancasila tidak boleh berlaku.

Bentuk formil dari nilai-nilai Pancasila itu termuat dan dalam rumusan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hukum tertulis tertinggi di Indonesia. Namun di samping itu, sumber hukum formil tidak hanya terbatas kepada yang tertulis saja. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hanya salah satu bentuk tertulis dasar hukum yang bersifat tertinggi itu. Di samping itu, ada pula hukum dasar atau konstitusi yang sifatnya tidak tertulis.¹⁹

Sumber hukum formil Hukum Tata Negara Indonesia itu dapat dilihat pertama pada Undang-Undang Dasar 1945. Undang-Undang Dasar 1945 ialah sumber hukumnya, selain menjadi hukum dasar tertulis yang mengatur masalah kenegaraan, UUD 1945 juga merupakan landasan hukum bagi setiap ketentuan yang terdapat dalam peraturan-peraturan lainnya. Sebagai contoh, Pasal 19 ayat (2) UUD 1945 menentukan bahwa “Susunan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) diatur dengan Undang-undang”. Penunjukan yang diatur dengan undang-undang dalam ayat ini menyebabkan Undang-Undang Dasar 1945 menjadi sumber hukum bagi pembentukan undang-undang yang kemudian mengatur tentang susunan Dewan Perwakilan Rakyat itu sendiri. Dengan begitu, dari ketentuan UUD 1945 itu mengalir peraturan-peraturan pelaksanaan yang merupakan sumber hukum

¹⁹ Penjelasan UUD 1945 menyiratkan bahwa Undang-Undang Dasar sebagian dari hukum dasar. Undang-Undang Dasar suatu Negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar Negara. Undang-Undang Dasar itulah hukum dasar yang tertulis, sedangkan di sampingnya, berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, yaitu aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis

formil pula sesuai dengan tingkatan hierarkinya bagi peraturan-peraturan di bawahnya masing-masing.²⁰

3. Teori Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Hierarki atau tingkatan peraturan perundang-undangan di Indonesia merujuk pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undang terdiri atas:²¹

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

Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan di atas ditempatkan sesuai dengan hierarkinya, maka artinya peraturan perundang-

²⁰ Bandingkan mengenai sumber hukum tata negara Indonesia yang dikemukakan oleh beberapa sarjana, seperti misalnya Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, 2005, Jakarta, hal. 32-37; Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006), hal. 13-35.; dan lain sebagainya.

²¹ HukumOnline.com, *Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, (15 April 2020), terdapat pada: <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/cl4012/hierarki-peraturan-perundang-undangan-di-indonesia>

undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

4. Teori Keadilan dan Syuro (Musyawarah)

Istilah keadilan (*iustitia*) berasal dari kata “adil” yang berarti: tidak berat sebelah, tidak memihak, berpihak kepada yang benar, sepatutnya, tidak sewenang-wenang.²² 1 Dari beberapa definisi dapat dipahami bahwa pengertian keadilan adalah semua hal yang berkenan dengan sikap dan tindakan dalam hubungan antar manusia, keadilan berisi sebuah tuntutan agar orang memperlakukan sesamanya sesuai dengan hak dan kewajibannya, perlakukan tersebut tidak pandang bulu atau pilih kasih; melainkan, semua orang diperlakukan sama sesuai dengan hak dan kewajibannya

Untuk mengetahui apa itu keadilan dan ketidakadilan dengan jernih, diperlukan pengetahuan yang jernih tentang salah satu sisinya untuk menentukan secara jernih pula sisi yang lain. Jika satu sisi ambigu, maka sisi yang lain juga ambigu. Secara umum dikatakan bahwa orang yang tidak adil adalah orang yang tidak patuh terhadap hukum (*unlawful, lawless*) dan orang yang tidak fair (*unfair*), maka orang yang adil adalah orang yang patuh terhadap hukum (*law-abiding*) dan fair.

Tindakan memenuhi/mematuhi hukum adalah adil, maka semua tindakan pembuatan hukum oleh legislatif sesuai dengan aturan yang ada

²² Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 2001, hlm. 517.

adalah adil. Tujuan pembuatan hukum adalah untuk mencapai kemajuan kebahagiaan masyarakat. Maka, semua tindakan yang cenderung untuk memproduksi dan mempertahankan kebahagiaan masyarakat adalah adil.⁴ Dengan demikian keadilan bisa disamakan dengan nilai-nilai dasar sosial. Keadilan yang lengkap bukan hanya mencapai kebahagiaan untuk diri sendiri, tetapi juga kebahagiaan orang lain.

Keadilan yang dimaknai sebagai tindakan pemenuhan kebahagiaan diri sendiri dan orang lain, adalah keadilan sebagai sebuah nilai. Keadilan dan tata nilai dalam hal ini adalah sama tetapi memiliki esensi yang berbeda. Sebagai hubungan seseorang dengan orang lain adalah keadilan, namun sebagai suatu sikap khusus tanpa kualifikasi adalah nilai.

Ketidakadilan dalam hubungan sosial terkait erat dengan keserakahan sebagai ciri utama tindakan yang tidak fair. Keadilan sebagai bagian dari nilai sosial memiliki makna yang amat luas, bahkan pada suatu titik bisa bertentangan dengan hukum sebagai salah satu tata nilai sosial. Suatu kejahatan yang dilakukan adalah suatu kesalahan. Namun apabila hal tersebut bukan merupakan keserakahan tidak bisa disebut menimbulkan

Islam memerintahkan kepada setiap manusia untuk berbuat adil atau menegakkan keadilan pada setiap tindakan dan perbuatan yang dilakukan, sebagaimana firman Allah SWT dalam Q.S. An-Nisa ayat 58 yang artinya: “Sesungguhnya Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di

antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberikan pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar dan Maha Melihat”.

Prinsip-prinsip yang ditempatkan dalam perumusan undang-undang dasar merupakan jaminan atas hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum tanpa adanya diskriminasi, baik membeda-bedakan stpengesahan sosial, kekayaan, pendidikan maupun agama.²³ Sehingga tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan itu tidak lain ialah untuk merealisasikan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia yang merupakan prinsip dari fiqh siyasah.²⁴

Hal-hal tersebutlah yang membuat siyasah dusturiyah dikatakan sebagai bagian dari Fiqh Siyasah yang membahas masalah perundang-undangan Negara. Kajian tentang disiplin fiqh siyasah yang lebih spesifik ruang lingkupnya, yang membahas prinsip dasar yang berkaitan dengan bentuk pemerintahan, aturan yang berkaitan dengan hak-hak rakyat serta tentang pembagian kekuasaan.

Secara keseluruhan permasalahan di atas tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil kully, baik ayat-ayat al-Qur'an maupun hadits, yang kemudian melahirkan maqosid al-Syariah yaitu semangat ajaran Islam di dalam mengatur

²³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah*, Jakarta: Kencana, 2014, hlm. 154

²⁴ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 1994, hlm. 47

masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang fleksibel (dapat berubah) karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak seluruhnya.²⁵

Sebagai petunjuk bagi manusia, Alquran menyediakan suatu pijakan yang kukuh dan tidak berubah bagi semua prinsip-prinsip etik dan moral yang perlu bagi kehidupan ini. Menurut Muhammad Asad, Alquran memberikan suatu jawaban yang komprehensif bagi seluruh persoalan manusia sebagai anggota masyarakat dalam rangka menciptakan suatu kehidupan seimbang di dunia dengan tujuan akhir ialah kebahagiaan di akhirat.²⁶ Ini berarti penerapan nilai-nilai universal Alquran dan hadist adalah faktor penentu keselamatan umat manusia baik di dunia maupun di akhirat kelak. Seperti halnya peraturan yang pernah diperaktekkan Rasulullah SAW dalam negara Islam pertama yang disebut dengan “Konstitusi Madinah” atau “Piagam Madinah”.²⁷

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ

“Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhan dan melaksanakan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka dan mereka menginfakkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka.” (Q.S. Asy-Syuro: 38)

²⁵ Muhammad Iqbal, *ibid*, h. 48

²⁶ Ahmad Syafi'i Ma'arif, *Studi Tentang Peraturan dalam Konstitusi Islam dan Masalah Kenegaraan*, hlm. 11

²⁷ Abdul Qodir Djailani, *Negara Ideal Menurut Konsepsi Islam*, Surabaya: Bina Ilmu, 1995, hlm. 119