

**KEDUDUKAN MAKLUMAT KAPOLRI NOMOR : MAK/2/III/2020
TENTANG KEPATUHAN TERHADAP KEBIJAKAN PEMERINTAH
DALAM PENANGANAN PENYEBARAN VIRUS CORONA
(COVID 19) PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA
DAN FIKIH SIYASAH**

SKRIPSI

Oleh :

MUHAMMAD NASIR AKRAM

NIM. 02.03.16.10.17



**JURUSAN HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUMATERA UTARA
1443 H /2021 M**

**KEDUDUKAN MAKLUMAT KAPOLRI NOMOR : MAK/2/III/2020
TENTANG KEPATUHAN TERHADAP KEBIJAKAN PEMERINTAH
DALAM PENANGANAN PENYEBARAN VIRUS CORONA
(COVID 19) PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA
DAN FIKIH SIYASAH**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Melengkapi Tugas-Tugas dan Memenuhi Syarat-Syarat Untuk
Memperoleh Sarjana Hukum

Oleh :

MUHAMMAD NASIR AKRAM

NIM. 02.03.16.10.17



**JURUSAN HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUMATERA UTARA
1443 H /2021 M**

PERSETUJUAN

**KEDUDUKAN MAKLUMAT KAPOLRI NOMOR MAK/2/III/2020
TENTANG KEPATUHAN TERHADAP KEBIJAKAN PEMERINTAH
DALAM PENANGANAN PENYEBARAN VIRUS CORONA
(COVID-19) PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA
DAN FIKIH SIYASAH**

Oleh :

**MUHAMMAD NASIR AKRAM
NIM. 02.03.16.10.17**

Telah disetujui oleh Pembimbing untuk dilakukan
Sidang Munaqasyah

DOSEN PEMBIMBING


Dr. SYAERUDDIN SYAM, MA
NIP. 19750531 200710 1 001


Dr. IRWANSYAH, M.H.
NIP. 19801011 201411 1 002

Mengetahui,
Ketua Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah)


Dr. IRWANSYAH, M.H.
NIP. 19801011 201411 1 002

PENGESAHAN

Skripsi berjudul “**KEDUDUKAN MAKLUMAT KAPOLRI NOMOR MAK/2/III/2020 TENTANG KEPATUHAN TERHADAP KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PENANGANAN PENYEBARAN VIRUS CORONA (COVID-19) PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA DAN FIKIH SIYASAH**” telah dimunaqasyahkan dalam Sidang Munaqasyah dihadapan panitia Sidang Munaqasyah Fakultas Syari’ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara Medan, pada tanggal 10 November 2021.

Skripsi telah diterima sebagai syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H) pada Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah)

Medan, 10 November 2021
Panitia Sidang Munaqasyah Skripsi
Fakultas Syari;ah dan Hukum
UIN-SU MEDAN

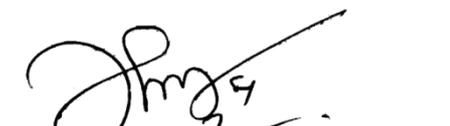
Ketua Sidang,

Sekretaris Sidang,


Dr. IRWANSYAH, M.H.
NIP. 19801011 201411 1 002


SYOFIATY LUBIS, M.H.
NIP. 19740127 200901 2 002

Anggota-Anggota


Dr. SYAFRUDDIN SYAM, MA
NIP. 19750531 200710 1 001

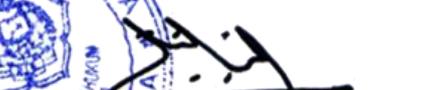

Dr. IRWANSYAH, M.H.
NIP. 19801011 201411 1 002


RAJIN SITEPU, S.H., M.Hum
NIP. 19660309 199403 1 004


ANNISA SATIVA, M.Hum
NIP. 19840719 200901 2 010

Mengetahui,
Dekan Fakultas Syari’ah dan Hukum
UIN SU MEDAN




Dr. ARDIANSYAH, Lc, M.Ag
NIP. 19780216 200212 1 002

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Muhammad Nasir Akram

NIM : 02.03.16.10.17

Fakultas/Prodi: Syari'ah dan Hukum / Hukum Tata Negara (Siyasah)

Judul Skripsi : **KEDUDUKAN MAKLUMAT KAPOLRI NOMOR MAK/2/III/2020 TENTANG KEPATUHAN TERHADAP KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PENANGANAN PENYEBARAN VIRUS CORONA (COVID-19) PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA DAN FIKIH SIYASAH**

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa judul skripsi “KEDUDUKAN MAKLUMAT KAPOLRI NOMOR MAK/2/III/2020 TENTANG KEPATUHAN TERHADAP KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PENANGANAN PENYEBARAN VIRUS CORONA (COVID-19) PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA DAN FIKIH SIYASAH” adalah benar/asli karya sendiri, kecuali kutipan-kutipan yang disebutkan sumbernya. Saya bersedia menerima konsekuensinya apabila surat pernyataan ini tidak benar.

Demikian surat pernyataan ini saya perbuat dengan sebenarnya. Atas perhatian Bapak/Ibu saya ucapkan terima kasih.

Medan, 15 Oktober 2021

Yang Membuat Pernyataan



MUHAMMAD NASIR AKRAM
NIM. 02.03.16.10.17

IKHTISAR

Pada awal tahun 2020 dunia digemparkan dengan sebuah virus corona jenis baru yang disebut *corona virus disease* (covid-19) yang melumpuhkan segala aspek kehidupan mulai dari kesehatan, ekonomi, politik dan lain sebagainya. Pemerintah Indonesia menyikapi hal ini dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam rangka Percepatan Penanganan Covid-19. Begitupun Kepolisian Republik Indonesia yang memiliki fungsi pemerintahan dibidang keamanan dan ketertiban masyarakat turut andil dalam membantu pemerintah dalam penanganan wabah ini dengan dasar Asas *Salus Populi Suprema Lex Esto* Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Jenderal Pol. Idham Azis mengeluarkan Maklumat Kapolri Nomor Mak/2/III/2020 tentang Kepatuhan Terhadap Kebijakan Pemerintah Dalam Penanganan Penyebaran Virus Corona (Covid-19). Maklumat adalah naskah dinas yang memuat pemberitahuan mengenai berlakunya peraturan yang di dalamnya dapat memuat sanksi menurut hukum yang berlaku bagi mereka yang tidak menjalankan atau menaati apa yang dimaksudkan dalam peraturan itu. Maklumat Kapolri berlaku untuk seluruh jajaran Kepolisian dan/atau masyarakat. Dengan kata lain, maklumat adalah himbuan kepada masyarakat terhadap berlakunya sebuah peraturan. Adapun rumusan masalah yang diajukan dalam penulisan skripsi ini adalah bagaimana kedudukan maklumat kapolri nomor mak/2/iii/2020 tentang kepatuhan terhadap kebijakan pemerintah dalam penanganan penyebaran virus corona (covid-19) dalam perspektif hukum tata negara dan bagaimana kedudukan maklumat kapolri nomor mak/2/iii/2020 tentang kepatuhan terhadap kebijakan pemerintah dalam penanganan penyebaran virus corona (covid-19) dalam perspektif fikih siyasah. Penulisan skripsi ini bertujuan untuk mengetahui kedudukan maklumat kapolri dalam perspektif hukum tata negara dan fikih siyasah. Adapun metode penelitian yang digunakan adalah metode yuridis-normatif, dengan pendekatan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa maklumat kapolri tidak termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan maupun peraturan lainnya yang dimaksudkan pasal 7 ayat (1) dan pasal 8 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan. Namun dalam fikih siyasah maklumat kapolri ini memiliki kedudukan sangat penting apabila menggunakan pendekatan sumber hukum *al-maslahah al-mursalah*. Kemudian terjadi kekeliruan dalam penetapan asas pada maklumat ini, mengingat pemerintah tidak menetapkan keadaan darurat sebagaimana dimaksud pada pasal 12 UUD 1945.

Kata Kunci : Maklumat, Kedudukan, Hukum Tata Negara, Fikih Siyasah

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Alhamdulillah, Puji dan Syukur kita panjatkan kepada Allah Subhanahu Wata'ala. Dzat yang hanya kepada-Nya memohon pertolongan. Alhamdulillah atas pertolongan, rahmat dan kasih sayang-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Kedudukan Maklumat Kapolri Nomor : MAK/2/III/2020 tentang Kepatuhan Terhadap Kebijakan Pemerintah Dalam Penanganan Penyebaran Virus Corona (Covid-19) Perspektif Hukum Tata Negara dan Fikih Siyasah”. Shalawat dan salam kepada Rasulullah Shallahu Alaihi Wasallam yang senantiasa menjadi sumber inspirasi dan teladan terbaik untuk umat manusia.

Penulis menyadari banyak pihak yang memberikan dukungan dan bantuan selama menyelesaikan studi dan tugas akhir ini. Oleh karena itu, sudah sepantasnya penulis dengan penuh rasa hormat mengucapkan terima kasih dan mendo'akan semoga Allah memberikan balasan terbaik kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Syahrin Harahap selaku Rektor Universitas Islam Negeri Sumatera Utara Medan.
2. Bapak Dr. H. Ardiansyah, Lc., MA selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum.
3. Bapak Dr. Irwansyah, M.H. selaku Ketua Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) yang juga sebagai Pembimbing penulis dalam menyelesaikan skripsi.

4. Bapak Dr. Syafruddin Syam, S.Ag, M.Ag selaku Penasehat Akademik sekaligus Pembimbing Penulis dalam menyelesaikan skripsi.
5. Seluruh Dosen Fakultas Syari'ah dan Hukum khususnya yang mengajar di Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) yang telah memberikan ilmu pengetahuan dan membimbing penulis selama perkuliahan.
6. Ayahanda tercinta Alm. Kasim Azwar dan Ibunda tercinta Faidah yang telah mendidik penulis dengan penuh kasih sayang dan selalu memberikan yang terbaik untuk penulis.
7. Keluarga penulis yakni kakak tersayang Tika Mardana dan Risma Aida serta adik-adik yaitu Muhammad Fadly dan Muhammad Dafif Ar-Raihan yang memberikan semangat dan dukungan kepada Penulis.
8. Bapak dan Ibu Angkat Penulis, Muhammad Yusuf dan Rosnaini yang turut memberikan penulis semangat dan nasehat.
9. Penulis juga mengucapkan Terima Kasih kepada Kakanda Mawaddah yang telah membantu pengurusan syarat administrasi penulis dalam menyelesaikan studi di Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara Medan.
10. Kepada adinda Khairatun Nisha calon Pendamping Hidup penulis, yang telah bersedia memmanifestasikan nalar dan intelektualnya kepada penulis dalam menyelesaikan tugas akhir dengan penuh kesabaran.
11. Ketua Komisi Penanggulangan AIDS Provinsi Sumatera Utara H. Ikrimah Hamidy, S.T., M.Si yang telah memberikan ruang kepada penulis untuk mengimplementasikan ilmu hukum yang didapat dalam studi di Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara.

12. Teman-teman program studi Hukum Tata Negara (Siyasah) khususnya kelas A stambuk 2016 yang telah mengiringi perjalanan penulis dalam menjalankan perkuliahan, Dewan Kerja Ranting Medan Tembung, Dewan Kerja Cabang Kota Medan, Himpunan Mahasiswa Islam Komisariat Fakultas Syari'ah dan Hukum, Senat Mahasiswa Fakultas Syari'ah dan Hukum yang telah memberikan goresan pena sejarah perjalanan hidup penulis di usia muda.

Terimakasih juga penulis haturkan untuk semua pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Akhir kata penulis menyadari bahwa tidak ada yang sempurna, penulis masih melakukan kesalahan dalam penyusunan skripsi. Oleh karena itu, penulis meminta maaf yang sedalam-dalamnya atas kesalahan yang dilakukan dalam penulisan.

Penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi pembaca dan dapat dijadikan referensi demi pengembangan keilmuan ke arah yang lebih baik. Kebenaran datangnyanya dari Allah dan kesalahan datangnyanya dari diri penulis. Semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan Rahmat dan Ridho-Nya kepada kita semua.

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Medan, 21 Oktober 2021
Penulis,



MUHAMMAD NASIR AKRAM
NIM. 02.03.16.10.17

DAFTAR ISI

LEMBAR PERSETUJUAN	i
SURAT PERNYATAAN	ii
IKHTISAR	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	vii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	9
D. Manfaat Penelitian	9
E. Kajian Terdahulu	10
F. Metode Penelitian	11
G. Sistematika Pembahasan	18
BAB II KAJIAN PUSTAKA	
A. Maklumat Kapolri	21
B. Virus Corona (Covid-19)	24
C. Hukum Tata Negara	26
D. Fikih Siyasah	29
BAB III TEORI HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN FIKIH SIYASAH DUSTURIYAH	
A. Teori Hierarki Peraturan Perundang-undangan	35
B. Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia	55
C. Fikih Siyasah Dusturiyah	58

BAB IV	ANALISIS KEDUDUKAN MAKLUMAT KAPOLRI TINJAUAN HUKUM TATA NEGARA DAN FIKIH SIYASAH	
A.	Analisis Kedudukan Maklumat Kapolri dalam Hierarki Perundang-Undangan	72
B.	Analisis Kedudukan Maklumat Kapolri dalam Fikih Siyasah .	76
BAB V	PENUTUP	
A.	Kesimpulan	81
B.	Saran	82
	DAFTAR PUSTAKA	84

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Di awal tahun 2020, dunia digemparkan dengan merebaknya virus baru yaitu corona virus jenis baru (SARS-CoV-2) dan penyakitnya disebut *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19). Diketahui, asal mula virus ini berasal dari Wuhan, Tiongkok. Ditemukan pada akhir Desember tahun 2019. Sampai saat ini sudah dipastikan 65 negara yang telah terjangkit virus satu ini. (Data WHO, 1 Maret 2020) (PDPI, 2020).¹

Luasnya cakupan skala wabah dan banyaknya penduduk dunia yang terjangkit membuat Direktur Jenderal WHO pada 30 Januari 2020 di Jenewa mendeklarasikan situasi saat ini sebagai *Public Health Emergency Of International Concern* (PHEIC). Kebijakan tersebut diambil berdasarkan Peraturan Kesehatan Internasional (*International Health Regulations-IHR* 2005). Dalam deklarasi tersebut, Direktur Jenderal WHO memperingatkan semua negara untuk mewaspadaikan penyebaran Covid-19 di wilayah negara manapun. Oleh karena itu, semua negara harus siap menghadapi program karantina, termasuk pengawasan aktif, deteksi dini, isolasi dan manajemen kasus, pelacakan kontak dan pencegahan penyebaran infeksi Covid-19, serta untuk berbagi data lengkap dengan WHO.²

¹ Yuliana, *Wellness and Healthy Magazine, Corona Virus Diseases* (Covid-19); sebuah tinjauan literatur. Vol. 2 No. 1, 2020, hal. 187

² Prianter Jaya Hairi, *Implikasi Hukum Pembatasan Sosial Berskala Besar Terkait Pencegahan Covid-19*, Info Singkat, Vol. XII, No.7/I/Puslit/April/2020, hal. 1

Peringatan PHEIC terkait penyebaran Covid-19 tersebut, ditanggapi pemerintah dengan langkah penanganan terhadap pasien positif Covid-19, pencegahan berupa imbauan terhadap masyarakat berupa pembatasan sosial (*social distancing*) dan menjaga kebersihan, pembatasan komoditas impor dari China berupa hewan hidup berdasarkan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 10 Tahun 2020 tentang Larangan Sementara Impor Binatang Hidup dari Republik Rakyat Tiongkok dan menutup penerbangan dari dan ke negara lain.³

Pemerintah Indonesia sendiri dalam upaya mencegah meluasnya Covid-19 menetapkan bahwa tidak akan melakukan *lockdown*, tetapi *physical distancing* sejak pertengahan Maret 2020. Penggunaan istilah *physical distancing* dirasa lebih tepat dibandingkan *social distancing* karena pada dasarnya yang diperlukan adalah menjaga jarak fisik bukan jarak sosial. Interaksi sosial melalui perangkat *gadget* atau cara komunikasi non-fisik lainnya masih sangat diperlukan. Faktanya adalah bermedia sosial dapat memperluas interaksi sosial di masa seperti saat ini, sehingga akan sangat membantu bagi kesehatan mental setiap orang. Mengkarantina diri merupakan tindakan tidak berhubungan secara fisik dengan orang lain, tapi tetap melakukan interaksi sosial dengan orang-orang seperti biasa.

Untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, Pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam rangka Percepatan Penanganan Covid-19 ditetapkan di Jakarta pada tanggal 31 Maret

³ Yuliana, *Wellness and Healthy Magazine, Corona Virus Diseases (Covid-19)*, hal. 187.

2020 oleh Presiden Joko Widodo, yang isinya tentang himbauan kepada masyarakat untuk menghindari dan tidak mengadakan pertemuan besar atau kerumunan orang. Jika harus berada di sekitar orang, jaga jarak dengan orang lain sekitar 6 kaki (2 meter). Dengan semakin meluasnya penyebaran Covid-19, maka pemerintah kemudian menetapkan aturan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Kebijakan ini dimaksudkan untuk membatasi orang yang akan bekerja, bepergian, dan interaksi fisik.⁴

Begitupun Kepolisian Republik Indonesia yang berfungsi sebagai salah satu fungsi pemerintahan negara dibidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat,⁵ turut ambil peran dalam membantu Pemerintah dalam penanganan wabah covid-19 ini.

Berdasarkan Asas *Salus Populi Superma Lex Esto* atau Keselamatan Rakyat adalah Hukum Tertinggi, Kepala Kepolisian Republik Indonesia Jenderal Idham Azis menerbitkan Maklumat Kapolri Nomor Mak/2/III/2020 tentang Kepatuhan terhadap Kebijakan Pemerintah dalam Penanganan Penyebaran Virus Corona (Covid-19) yang berisikan larangan mengadakan kegiatan sosial kemasyarakatan yang menyebabkan berkumpulnya massa dalam jumlah banyak, baik ditempat umum maupun di lingkungan sendiri.

Bagi masyarakat yang masih membandel dan tidak mengindahkan perintah personel yang bertugas untuk kepentingan masyarakat, bangsa dan negara. Maka akan diproses secara hukum dengan ancaman pidana yang telah

⁴ Renita Sariah Damanik, *Membangun Sinergitas Lintas Sektor dalam Menghadapi Covid-19*, Volume 1 No.2/2020 April 2020 hal. 29

⁵ Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

di atur dalam penjabaran Maklumat Kapolri Nomor : Mak/2/III/2020 tersebut yang tertuang dalam Surat Telegram, yaitu Pasal 212 KUHP dan Pasal 216 KUHP.

Perlu diketahui, maklumat adalah naskah dinas yang memuat pemberitahuan mengenai berlakunya peraturan yang di dalamnya dapat memuat sanksi menurut hukum yang berlaku bagi mereka yang tidak menjalankan atau menaati apa yang dimaksudkan dalam peraturan itu.⁶ Maklumat Kapolri berlaku untuk seluruh jajaran Kepolisian dan/atau masyarakat.⁷

Pada masa pandemi covid-19 baliho berisikan Maklumat Kapolri Nomor : Mak/2/III/2020 banyak kita dapati, baik di supermarket, pasar tradisional maupun dipinggiran jalan raya. Bahkan Gugus Tugas Covid-19 menjadikan Maklumat Kapolri ini sebagai dasar melakukan pembubaran kerumunan di tempat-tempat ramai seperti Cafe, Pasar dan lain sebagainya. Tentu hal ini menjadi pertanyaan di masyarakat tentang apa itu maklumat kapolri dan bagaimana kedudukannya dalam peraturan perundang-undangan.

Meskipun terbitnya Maklumat Kapolri tersebut berdasarkan Asas *Salus Populi Superma Lex Esto* atau Keselamatan Rakyat adalah Hukum Tertinggi, sesuai Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia “Indonesia merupakan Negara Hukum” tentunya Keberadaan hierarki peraturan perundang-undangan memiliki arti penting, mengingat hukum

⁶ Pasal 1 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Naskah Dinas dan Tata Persuratan Dinas di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

⁷ Pasal 8 ayat (2) huruf a Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Naskah Dinas dan Tata Persuratan Dinas di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

adalah sah jika hukum tersebut dibentuk atau disusun oleh lembaga atau pejabat yang berwenang dengan berdasarkan norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih rendah tidak akan bertentangan dengan norma yang lebih tinggi sehingga tercipta suatu kaidah hukum yang berjenjang. Adanya kejelasan letak kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah dalam rangka kemudahan pengujian atas keabsahan (validitas).

Pada dasarnya maklumat bukanlah jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Adapun jenis dan hierarki perundang-undangan terdiri atas⁸ :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Hal ini juga tidak ditemukan dalam pasal 8 jenis peraturan perundang-undangan selain pada pasal 7 ayat (1). Dalam konsep negara hukum demokratis, setiap pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun daerah harus dapat dipertanggungjawabkan keabsahannya kepada rakyat. Hal ini juga berkonsekuensi pada mekanisme pengujiannya validitas

⁸ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

norma di Mahkamah Konstitusi yang harus jelas jenis dan hierarkinya. Pada posisi inilah pengujian maklumat menjadi dipertanyakan.

Keberadaan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan juga berakibat terhadap materi muatan karena setiap jenis peraturan perundang-undangan mempunyai materi muatan tersendiri yang biasanya didasarkan pada peraturan perundang-undangan di atasnya. Sehingga materi yang menurut ketentuannya harus diatur dengan undang-undang itu tidak dapat dan tidak dibenarkan diatur dengan jenis atau bentuk peraturan lain, misalnya dengan Peraturan Pemerintah atau Keputusan Presiden, begitu juga sebaliknya.

Adapun materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi⁹:

1. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Perintah suatu Undang-undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
3. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
4. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
5. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Atas hal ini materi muatan undang-undang lah yang lebih tepat mengatur larangan, perintah, melahirkan norma baru bahkan dapat menetapkan pembatasan untuk menjamin serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain yang saat ini tercermin pada isi maklumat Kapolri.

Dalam tinjauan perspektif fikih siyasah, maklumat kapolri memiliki peran untuk melakukan kebijakan-kebijakan yang senantiasa mementingkan

⁹ Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

kemaslahatan umat melalui peraturan-peraturan yang tidak bertentangan dengan dasar agama, baik Al-Qur'an, Sunnah maupun yang lainnya.

Dalam buku Fikih Siyasa karangan Muhammad Iqbal dijelaskan bahwa fikih siyasah memiliki kedudukan yang strategis dalam masyarakat Islam. Untuk memikirkan, merumuskan dan menetapkan kebijakan politik praktis yang berguna bagi kemaslahatan masyarakat muslim khususnya dan warga negara pada umumnya.¹⁰

Perihal tersebut berkaitan dengan konsep *Siyasah Dusturiyah* yang didalamnya membahas tentang perundang-undangan negara. Dalam bagian ini dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (Undang-Undang Dasar Negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perumusan perundang-undangan. Di samping itu kajian ini juga membahas konsep negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.¹¹

Melalui pendekatan kaidah fikih *Al-maslahah al-mursalah* yaitu maslahat yang tidak disaksikan oleh dalil partikular mendukung keberadaan Maklumat Kapolri Nomor Mak/2/III/2020 tentang Kepatuhan Terhadap Kebijakan Pemerintah Dalam Penanganan Penyebaran Virus Corona (Covid-19) sebagai peraturan untuk menertibkan masyarakat demi menekan

¹⁰ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), hal. 13-14

¹¹ Muhammad Iqbal, 177

penyebaran covid-19 karena hal tersebut memiliki tujuan baik untuk keselamatan masyarakat.

Dalam pengertian rasionalnya, masalah berarti sebab, cara atau tujuan yang baik. Masalah dapat juga dikatakan sebagai suatu permasalahan atau bagian dari suatu urusan yang menghasilkan kebaikan atau sesuatu untuk kebaikan¹²

Berdasarkan penjelasan yang telah diuraikan diatas, penulis tertarik untuk mengkaji permasalahan tersebut yang diberi judul "*Kedudukan Maklumat Kapolri Nomor Mak/2/III/2020 tentang Kepatuhan Terhadap Kebijakan Pemerintah Dalam Penanganan Penyebaran Virus Corona (Covid-19) Perspektif Hukum Tata Negara dan Hukum Fiqih Siyasa*".

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana Kedudukan Maklumat Kapolri Nomor Mak/2/III/2020 tentang Kepatuhan Terhadap Kebijakan Pemerintah Dalam Penanganan Penyebaran Virus Corona (Covid-19) ditinjau dalam perspektif Hukum Tata Negara Indonesia?
2. Bagaimana Kedudukan Maklumat Kapolri Nomor Mak/2/III/2020 tentang Kepatuhan Terhadap Kebijakan Pemerintah Dalam Penanganan Penyebaran Virus Corona (Covid-19) ditinjau dalam perspektif Fiqih Siyasa ?

¹² Muhammad Khalid Mas'ud, *Filsafat Hukum Islam dan Perubahan Sosial*, Alih Bahasa: Yudian W. Asmin, (Surabaya: al Ikhlas, 1995), hal. 153

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan Rumusan Masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui Kedudukan Maklumat Kapolri Nomor Mak/2/III/2020 tentang Kepatuhan Terhadap Kebijakan Pemerintah Dalam Penanganan Penyebaran Virus Corona (Covid-19) ditinjau dalam perspektif Hukum Tata Negara.
2. Untuk mengetahui Kedudukan Maklumat Kapolri Nomor Mak/2/III/2020 tentang Kepatuhan Terhadap Kebijakan Pemerintah Dalam Penanganan Penyebaran Virus Corona (Covid-19) ditinjau dalam perspektif Fikih Siyasah.

D. MANFAAT PENELITIAN

Apabila tujuan penelitian sebagaimana tersebut di atas tercapai, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik secara teori maupun praktik sebagai berikut:

1. Secara Teori

Teori adalah suatu butir-butir pendapat, teori, tesis mengenai sesuatu kasus atau permasalahan yang dijadikan bahan perbandingan, pegangan teoritis, yang mungkin disetujui ataupun tidak disetujui yang dijadikan masukan dalam membuat kerangka berpikir dalam penulisan.¹³ Penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan dalam bidang Ilmu Hukum Tata Negara khususnya Kedudukan Hukum atau Hierarki Hukum dalam Peraturan Perundang-undangan.

¹³ M.Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, (Bandung: Mandar Madju, 1994), hal. 80

2. Secara Praktik

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan kepada Pemerintah dan Lembaga Legislatif sebagai Pembuat Hukum, untuk menjadikan penelitian ini sebagai bahan refleksi dalam Penentuan Kebijakan Hukum yang akan di buat.

E. KAJIAN TERDAHULU

Dalam Tinjauan Pustaka ini penulis belum menemukan penelitian atau tulisan secara rinci membahas mengenai Kedudukan Maklumat Kapolri Nomor : MAK/2/III/2020 tentang Kepatuhan Terhadap Kebijakan Pemerintah Dalam Penanganan Penyebaran Virus Corona (Covid 19) Perspektif Hukum Tata Negara Dan Fikih Siyasah. Namun demikian berdasarkan hasil cek bersih yang dilakukan, terdapat judul skripsi yang berkaitan dengan judul penelitian ini diantaranya yaitu :

1. Oleh Ashari Ramadhan, Impeachment Presiden Abdurrahman Wahid menurut Perspektif Fiqih Siyasah, 2018, Skripsi Thesis, Universitas Islam Negeri Sumatera Utara.
2. Oleh Muhammad Ihsan, Politik hukum di Indonesia dan relevansinya dengan Siyasah Syar'iyah (Studi Kebijakan Politik Hukum Orde Baru Tahun 1984-1998), 2014, Masters thesis, Pascasarjana UIN Sumatera Utara.

Dari kedua judul skripsi maupun tesis diatas, penulis tidak menemukan kesamaan judul secara spesifik.

F. METODE PENELITIAN

Untuk dapat mengetahui dan membahas permasalahan yang ada diperlukan adanya pendekatan dengan mempergunakan metode-metode tertentu yang bersifat ilmiah. Menurut Koencoroningrat, metode ilmiah adalah segala cara dalam rangkailmu tersebut, untuk sampai kepada kesatuan pengetahuan sehingga hasil pembahasannya dapat dipertanggungjawabkan sebagai penulisan yang bersifat ilmiah. Pada penelitian ini metode penelitian yang digunakan oleh penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Penelitian yang dilakukan dalam penyusunan skripsi ini adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mengkaji peraturan perundang-undangan yang berlaku atau diterapkan terhadap suatu permasalahan hukum tertentu. Penelitian normatif seringkali disebut dengan penelitian doktrinal, yaitu penelitian yang objek kajiannya adalah dokumen peraturan perundang-undangan dan bahan pustaka.¹⁴ Metode penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder belaka.¹⁵ Dengan menggunakan metode berpikir deduktif (cara berpikir dalam penarikan kesimpulan yang ditarik dari sesuatu yang sifatnya umum yang sudah dibuktikan bahwa dia benar dan kesimpulan itu ditujukan untuk sesuatu yang sifatnya khusus).¹⁶

¹⁴ Soejono dan H. Abdurahman, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2003) hal.56.

¹⁵ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hal. 13.

¹⁶ Sedarmayanti dan Syarifuddin Hidayat, hal. 23.

Penelitian ini dilakukan guna untuk mendapatkan bahan-bahan berupa: teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan hukum yang berhubungan dengan pokok bahasan. Ruang lingkup penelitian hukum normatif menurut Soerjono Soekanto meliputi :¹⁷

- a. Penelitian terhadap asas-asas hukum
- b. Penelitian terhadap sistematika hukum
- c. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum secara vertikal dan horizontal
- d. Perbandingan hukum
- e. Sejarah hukum

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian adalah metode atau cara mengadakan penelitian.¹⁸ Dari ungkapan konsep tersebut jelas bahwa yang dikehendaki adalah suatu informasi dalam bentuk deskripsi dan menghendaki makna yang berada di balik bahan hukum.

Sesuai dengan jenis penelitiannya yakni penelitian hukum normatif (yuridis normatif), maka dapat digunakan lebih dari satu pendekatan.¹⁹ Dalam penelitian ini digunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan perbandingan.²⁰ Dengan memuat deskripsi yang diteliti

¹⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hal. 14.

¹⁸ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian : Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2002), hal. 23.

¹⁹ Jhony Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Noratif*, (Malang : Bayumedia Publishing, 2006), hal. 300.

²⁰ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung : PT Citra Adiya Bakti, 2004), hal. 113.

berdasarkan tinjauan pustaka yang dilakukan dengan cermat dan mendalam.

Dengan kata lain penelitian ini bersifat deskriptif, karena dalam penelitian ini bermaksud untuk mendeskripsikan atau menggambarkan mengenai Kedudukan Maklumat Kapolri Nomor : MAK/2/III/2020 tentang Kepatuhan Terhadap Kebijakan Pemerintah Dalam Penanganan Penyebaran Virus Corona (Covid 19) ditinjau dalam Perspektif Hukum Tata Negara Dan Fikih Siyash, dimana pengertian dari penelitian deskriptif yaitu metode penelitian dengan mengumpulkan informasi aktual secara rinci yang melukiskan gejala yang ada, mengidentifikasi permasalahan atau memeriksa kondisi dan praktik-praktik yang berlaku serta membuan perbandingan dari yang pernah dilakukan sebagai pengalaman untuk menetapkan rencana dimasa yang akan datang.²¹

Pendekatan perundang-undangan dilakukan untuk meneliti aturan perundang-undangan yang mengatur mengenai tindak pidana prostitusi online secara umum yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Sedangkan pendekatan perbandingan dilakukan untuk melihat bagaimana antara satu hukum yang mengatur ketentuan yang serupa namun tidak searah dengan hukum lainnya, sehingga nantinya akan ditemukan sebuah titik temu baik

²¹ Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*, (Depok: PT. Raja Grafindo Persada, 2018), hal. 133.

kesamaan maupun perbedaan yang akan sangat membantu dalam proses analisis.

3. Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan atau perangkat hukum yang mengikat. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim.²² Bahan hukum mengikat yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Kedudukan Maklumat Kapolri yang terdapat pada:

- 1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Peraturan Perundang-undangan
- 2) Undang-Undang Nomor 06 Tahun 2017 tentang Karantina Kesehatan
- 3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam rangka Percepatan Penanganan Covid-19

²² Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Kencana Prenade Media Group, Jakarta, Cetakan ke-VIII, 2013, hal 181.

- 5) Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Naskah Dinas dan Tata Persuratan Dinas di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia
- 6) Maklumat Kapolri Nomor Mak/2/III/2020 tentang Kepatuhan Terhadap Kebijakan Pemerintah Dalam Penanganan Penyebaran Virus Corona (Covid 19),

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya Rancangan Undang-Undang (RUU), Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP), hasil penelitian(hukum), hasil karya (ilmiah) dari kalangan hukum dan sebagainya yang berhubungan dengan Kedudukan Maklumat Kapolri. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- 1) Buku-buku Kepustakaan
- 2) Artikel-artikel
- 3) Media cetak
- 4) Internet

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum Tersier yakni bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier misalnya adalah kamus, ensiklopedia, jurnal ilmiah dan lain sebagainya.

4. Alat Pengumpulan Data

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan alat pengumpulan data yaitu: studi kepustakaan,²³ atau studi dokumen (*documentary study*) untuk mengumpulkan data sekunder yang terkait dengan permasalahan yang diajukan, dengan cara mempelajari buku-buku, jurnal hukum, hasil-hasil penelitian dan dokumen-dokumen peraturan perundang-undangan seperti : Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam rangka Percepatan Penanganan Covid-19, Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Naskah Dinas dan Tata Persuratan Dinas di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan lain sebagainya dalam kaitannya dengan kedudukan maklumat dalam perspektif hukum tata negara dan fikih siyasah.

5. Analisis Data

Penelitian yuridis normatif sebagaimana tersebut di atas merupakan penelitian dengan melakukan analisis terhadap permasalahan dalam penelitian melalui pendekatan terhadap asas-asas hukum serta mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-

²³ Abdulkadir Muhammad menyatakan bahwa studi pustaka adalah pengkajian informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber dan dipublikasikan secara luas serta dibutuhkan dalam penelitian hukum normatif. Lihat Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cetakan. III, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hal. 81.

undangan yang ada di Indonesia dan menggunakan jenis data dari bahan pustaka yang lazimnya dinamakan data sekunder.

Data-data yang telah diperoleh tersebut kemudian dianalisa dengan melalui pendekatan secara analisis kualitatif,²⁴ yaitu dengan mengadakan pengamatan data-data yang diperoleh dan menghubungkan tiap-tiap data yang diperoleh tersebut dengan ketentuan-ketentuan maupun asas-asas hukum yang terkait dengan permasalahan yang diteliti dengan logika induktif,²⁵ yakni berpikir dari hal yang khusus menuju hal yang lebih umum, dengan menggunakan perangkat normatif, yakni interpretasi dan konstruksi hukum dan selanjutnya dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif sehingga dapat ditarik kesimpulan dengan metode deduktif yang menghasilkan suatu kesimpulan yang bersifat umum terhadap permasalahan dan tujuan penelitian.

Dalam analisis data kualitatif ini data disusun yaitu “digolongkan dalam pola, tema atau kategori”.²⁶ Tahap selanjutnya adalah melakukan analisis secara perspektif untuk menemukan jawaban atas permasalahan

²⁴ Analisis kualitatif artinya menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih, dan selektif, sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman hasil analisis. Lihat Abdulkadir Muhammad, hal. 127. Namun Bambang Waluyo menyatakan bahwa terhadap data yang sudah terkumpul dapat dilakukan analisis kualitatif apabila: 1) Data yang terkumpul tidak berupa angka-angka yang dapat dilakukan pengukurannya, 2) Data tersebut sukar diukur dengan angka, 3) Hubungan antara variabel tidak jelas, 4) Sample lebih bersifat non probabilitas, 5) Pengumpulan data menggunakan pedoman wawancara dan pengamatan, 6) Penggunaan teori kurang diperlukan. Bandingkan dengan pendapat Maria, S. W. Sumardjono, yang menyatakan bahwa analisis kualitatif dan analisis kuantitatif tidak harus dipisahkan sama sekali apabila digunakan dengan tepat sepanjang hal itu mungkin keduanya saling menunjang. Lihat Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1996), hlm. 76-77 dan Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2002), hal. 103.

²⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, hal. 10.

²⁶ Soedjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2003) Hal. 14

dengan menggunakan tahapan berpikir secara sistematis, Peter Mahmud Marzuki, menyatakan bahwa :

Tahap I : Mengidentifikasi fakta hukum dan menegliminir hal - hal yang tidak relevan untuk menetapkan permasalahan hukum yang hendak dipecahkan.

Tahap II : Pengumpulan bahan-bahan hukum yang relevan dengan permasalahan yang diteliti.

Tahap III : Melakukan telaah atas permasalahan hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan.

Tahap IV : Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab permasalahan.

Tahap V : Memberi preskripsi berdasarkan argument yang telah dibangun dalam kesimpulan.

Analisa preskriptif adalah analisis yang berdasarkan pada tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum yang dimaksudkan untuk menemukan jawaban atas permasalahan yang disajikan dalam bentuk skripsi.

G. SISTEMATIKA PENULISAN

Untuk memudahkan pemahaman dalam upaya mendapatkan jawaban atas rumusan masalah, maka akan diuraikan secara garis besar dalam sistematika penulisan. Pada bagian ini terdapat ringkasan gari besar dari 5 (lima) bab yang terdapat dalam skripsi. Setiap bab terdiri dari beberapa sub bab yang akan mendukung keutuhan pembahasan setiap bab sistematika

penulisan hukum berjudul “Kedudukan Maklumat Kapolri Nomor : MAK/2/III/2020 tentang Kepatuhan Terhadap Kebijakan Pemerintah Dalam Penanganan Penyebaran Virus Corona (Covid-19) Perspektif Hukum Tata Negara dan Fikih Siyasa” adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini diuraikan mengenai latar belakang penelitian, rumusan masalah penelitian, tujuan dan manfaat dari penelitian baik secara teoritis maupun secara praktis, tinjauan pustaka, metode penelitian yang digunakan berupa bahan hukum dan pendekatan dan pendekatan penelitian yang digunakan, dan yang terakhir yaitu sistematika pembahasan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini dibahas pengertian-pengertian dan teori-teori yang terkait dengan penelitian ini. Pengertian dan teori-teori yang terkait adalah politik hukum berupa politik hukum nasional dan konfigurasi hukum, Negara hukum berupa model hukum yang ada seperti hukum represif, hukum otonom dan hukum responsif, yang selanjutnya adalah terkait teori efektivitas berlakunya hukum yang didukung oleh budaya hukum, sistem hukum, struktur hukum dan substansi hukum, kemudian teori peraturan perundang-undangan berupa asas undang-undang dan materi muatan undang-undang dan yang terakhir adalah teori tujuan hukum berupa sinkronisasi antara Hukum Tata Negara dan Fikih Siyasa

BAB III : TEORI HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN FIKIH SIYASAH DUSTURIYAH

Dalam bab ini akan dibahas mengenai Teori Hierarki Peraturan Perundang-undangan, Hierarki Peraturan Perundang-undangan dan Fikih *Siyasah Dusturiyyah*.

BAB IV : ANALISIS KEDUDUKAN MAKLUMAT KAPOLRI TINJAUAN HUKUM TATA NEGARA DAN FIKIH SIYASAH

Dalam bab ini akan di bahas Analisis Kedudukan Maklumat Kapolri dalam Hierarki Perundang-undangan, Analisis Kedudukan Maklumat Kapolri dalam Fikih Siyasah dan Analisis Asas *Salus Populi Suprema Lex Esto*

BAB V : PENUTUP

Pada bab penutup ini akan diuraikan kesimpulan dari skripsi yang berupa jawaban atas rumusan masalah yang telah ada, setelah itu penulis akan memberikan saran terkait pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Maklumat

1. Pengertian

Maklumat menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah pemberitahuan, pengumuman. Sedangkan menurut wikipedia, maklumat adalah pengumuman dari suatu hukum, yang sering dikaitkan dengan monarkisme. Hanya Paus dan berbagai pimpinan negara mikro yang hingga saat ini mengeluarkan maklumat.²⁷

Dalam Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, maklumat adalah naskah dinas yang memuat pemberitahuan mengenai berlakunya peraturan yang di dalamnya dapat memuat sanksi menurut hukum yang berlaku bagi mereka yang tidak menjalankan atau menaati apa yang dimaksudkan dalam peraturan itu.²⁸

Dari beberapa pengertian diatas, dapat dipahami bahwa maklumat adalah peraturan berisi himbauan yang ditujukan kepada masyarakat untuk di laksanakan agar terjadi ketertiban di masyarakat dan dalam situasi pandemi virus corona (covid-19) lebih kepada agar terjaganya keselamatan jiwa dari bahaya virus corona.

²⁷ Wikipedia, “Maklumat”, <https://id.wikipedia.org/wiki/Maklumat> (diakses pada 12 Oktober 2021, pukul 17.30)

²⁸ Pasal 1 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Naskah Dinas dan Tata Persuratan Dinas di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

2. Tujuan Maklumat

Pada Maklumat Kapolri Nomor MAK/2/III/2020 tentang Kepatuhan Terhadap Kebijakan Pemerintah Dalam Penanganan Penyebaran Virus Corona (Covid-19) di jabarkan tujuan dari Maklumat ini adalah agar penyebaran virus corona tidak menyebar luas dan berkembang menjadi gangguan keamanan serta ketertiban masyarakat.

Dalam maklumat ini juga dijabarkan langkah-langkah agar tujuan ini tercapai yaitu :

- a. tidak mengadakan kegiatan sosial kemasyarakatan yang menyebabkan berkumpulnya massa dalam jumlah banyak, baik di tempat umum maupun di lingkungan sendiri, yaitu :
 - 1) pertemuan sosial, budaya, keagamaan dan aliran kepercayaan dalam bentuk seminar, lokakarya, sarasehan dan kegiatan lainnya yang sejenis;
 - 2) kegiatan konser musik, pekan raya, festival, bazaar, pasar malam, pameran, dan resepsi keluarga;
 - 3) kegiatan olah raga, kesenian, dan jasa hiburan;
 - 4) unjuk rasa, pawai, dan karnaval; serta
 - 5) kegiatan lainnya yang menjadikan berkumpulnya massa.
- b. tetap tenang dan tidak panik serta lebih meningkatkan kewaspadaan di lingkungan masing-masing dengan selalu mengikuti informasi dan imbauan resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah;
- c. apabila dalam keadaan mendesak dan tidak dapat dihindari, kegiatan yang melibatkan banyak orang dilaksanakan dengan tetap menjaga

- jarak dan wajib mengikuti prosedur pemerintah terkait pencegahan penyebaran Covid-19;
- d. tidak melakukan pembelian dan/atau menimbun kebutuhan bahan pokok maupun kebutuhan masyarakat lainnya secara berlebihan;
 - e. tidak terpengaruh dan menyebarkan berita-berita dengan sumber tidak jelas yang dapat menimbulkan keresahan di masyarakat; dan
 - f. apabila ada informasi yang tidak jelas sumbernya dapat menghubungi kepolisian setempat

3. Asas Hukum

Dalam rangka mendukung kebijakan pemerintah dibidang penegakan hukum, Kepolisian RI dengan menerbitkan Maklumat Kapolri Jendral Idham Azis Nomor Mak/2/III/2020 tanggal 19 Maret 2020 tentang Kepatuhan terhadap Kebijakan Pemerintah dalam Penanganan Penyebaran Virus Corona (Covid-19) dengan menggunakan dasar Asas Hukum *Salus Populi Suprema Lex Esto* atau Keselamatan Rakyat Merupakan Hukum Tertinggi.

Asas hukum *Salus Populi Suprema Lex Esto* merupakan fundamen dari Alenia keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia... maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang

Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada..."

B. Virus Corona (Covid-19)

Di awal tahun 2020, dunia digemparkan dengan merebaknya virus baru yaitu corona virus jenis baru (SARS-CoV-2) dan penyakitnya disebut *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19). Diketahui, asal mula virus ini berasal dari Wuhan, Tiongkok. Ditemukan pada akhir Desember tahun 2019. Sampai saat ini sudah dipastikan 65 negara yang telah terjangkit virus satu ini. (Data WHO, 1 Maret 2020) (PDPI, 2020).²⁹

Luasnya cakupan skala wabah dan banyaknya penduduk dunia yang terjangkit membuat Direktur Jenderal WHO pada 30 Januari 2020 di Jenewa mendeklarasikan situasi saat ini sebagai *Public Health Emergency Of International Concern* (PHEIC). Kebijakan tersebut diambil berdasarkan Peraturan Kesehatan Internasional (*International Health Regulations-IHR* 2005). Dalam deklarasi tersebut, Direktur Jenderal WHO memperingatkan semua negara untuk mewaspadai penyebaran Covid-19 di wilayah negara manapun. Oleh karena itu, semua negara harus siap menghadapi program karantina, termasuk pengawasan aktif, deteksi dini, isolasi dan manajemen kasus, pelacakan kontak dan pencegahan penyebaran infeksi Covid-19, serta untuk berbagi data lengkap dengan WHO.³⁰

²⁹ Yuliana, *Wellness and Healthy Magazine, Corona Virus Diseases* (Covid-19); sebuah tinjauan literatur. Vol. 2 No. 1, 2020, hal. 187

³⁰ Prianter Jaya Hairi, *Implikasi Hukum Pembatasan Sosial Berskala Besar Terkait Pencegahan Covid-19*, Info Singkat, Vol. XII, No.7/I/Puslit/April/2020, hal. 1

Peringatan PHEIC terkait penyebaran Covid-19 tersebut, ditanggapi pemerintah dengan langkah penanganan terhadap pasien positif Covid-19, pencegahan berupa imbauan terhadap masyarakat berupa pembatasan sosial (*social distancing*) dan menjaga kebersihan, pembatasan komoditas impor dari China berupa hewan hidup berdasarkan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 10 Tahun 2020 tentang Larangan Sementara Impor Binatang Hidup dari Republik Rakyat Tiongkok dan menutup penerbangan dari dan ke negara lain.³¹

Pemerintah Indonesia sendiri dalam upaya mencegah meluasnya Covid-19 menetapkan bahwa tidak akan melakukan *lockdown*, tetapi *physical distancing* sejak pertengahan Maret 2020. Penggunaan istilah *physical distancing* dirasa lebih tepat dibandingkan *social distancing* karena pada dasarnya yang diperlukan adalah menjaga jarak fisik bukan jarak sosial. Interaksi sosial melalui perangkat *gadget* atau cara komunikasi non-fisik lainnya masih sangat diperlukan. Faktanya adalah bermedia sosial dapat memperluas interaksi sosial di masa seperti saat ini, sehingga akan sangat membantu bagi kesehatan mental setiap orang. Mengkarantina diri merupakan tindakan tidak berhubungan secara fisik dengan orang lain, tapi tetap melakukan interaksi sosial dengan orang-orang seperti biasa.

Untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, Pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam rangka Percepatan Penanganan Covid-19 ditetapkan di Jakarta pada tanggal 31 Maret

³¹ Yuliana, *Wellness and Healthy Magazine, Corona Virus Diseases (Covid-19)*, hal. 187.

2020 oleh Presiden Joko Widodo, yang isinya tentang himbauan kepada masyarakat untuk menghindari dan tidak mengadakan pertemuan besar atau kerumunan orang. Jika harus berada di sekitar orang, jaga jarak dengan orang lain sekitar 6 kaki (2 meter). Dengan semakin meluasnya penyebaran Covid-19, maka pemerintah kemudian menetapkan aturan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Kebijakan ini dimaksudkan untuk membatasi orang yang akan bekerja, bepergian, dan interaksi fisik.³²

Selain itu, pemerintah perlu memperhatikan segala sesuatunya dalam menentukan kebijakan terutama dalam membuat peraturan. Sehingga hak asasi manusia setiap warga Indonesia dapat terjamin.

C. Hukum Tata Negara

1. Pengertian

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), hukum adalah peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa atau pemerintah. Senada dengan pengertian dari KBBI, secara istilah hukum memiliki arti keseluruhan peraturan-peraturan dimana tiap-tiap orang bermasyarakat wajib mentaatinya.

Menurut Sudikno Mertokusumo, hukum adalah “Keseluruhan kumpulan peraturan-peraturan atau kaedah-kaedah dalam suatu kehidupan bersama: keseluruhan peraturan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Hukum itu bukanlah merupakan tujuan, tetapi sarana atau

³² Renita Sariah Damanik, *Membangun Sinergitas Lintas Sektor dalam Menghadapi Covid-19*, Volume 1 No.2/2020 April 2020 hal. 29

alat untuk mencapai tujuan yang sifatnya non-yuridis dan berkembang karena rangsangan dari luar hukum. Faktor-faktor di luar hukum itulah yang membuat hukum itu dinamis.³³

Hukum tata negara adalah peraturan-peraturan yang menentukan badan-badan yang diperlukan beserta kewenangannya masing-masing, hubungannya satu sama lain, serta hubungannya dengan individu warga negara dalam kegiatannya.³⁴

2. Tujuan Hukum Tata Negara

Hukum Tata Negara memiliki tujuan sebagai berikut :

- a. Mendeskripsikan pengertian yang terkandung dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca amandemen keempat.
- b. Menciptakan kesadaran masyarakat Indonesia terhadap hak dan kewajiban asasi sebagai subjek hukum dalam tata negara Indonesia.
- c. Membantu para pemuda agar dapat memahami secara garis besar dalam runang lingkup ilmu pengetahuan tata negara.
- d. Menyatukan masyarakat Indonesia dalam pengetahuan hukum dalam lingkup tata negara.
- e. Mendorong perkembangan lebih dalam tentang Hukum Tata Negara yang eksis di Indonesia.³⁵

³³ Gatot Priadi, "*Istilah dan Pengertian Hukum*", <http://lawdisfor.blogspot.com/2017/01/istilah-dan-pengertian-hukum.html> (diakses pada 12 Oktober 2021, pukul 18.00)

³⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hal.19.

³⁵ Sayap Bening, "*Tujuan dan Fungsi Hukum Tata Negara*", <https://bantuanhukum-sbm.com/artikel-tujuan-dan-fungsi-hukum-tata-negara> (diakses pada 12 Oktober 2021, pukul 18.15)

3. Hukum Tata Negara Darurat

Hukum tata negara darurat selaku hukum tata negara darurat dalam keadaan bahaya atau darurat adalah rangkaian pranata dan wewenang negara secara luar biasa dan istimewa, untuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dapat menghapuskan darurat atau bahaya yang mengancam, ke dalam kehidupan biasa menurut perundang-undangan dan hukum yang umum dan biasa.³⁶

Dari defenisi di atas, dapat dipahami bahwa hukum tata negara darurat terjadi dalam situasi bahaya yang menyebabkan peraturan perundang-undangan serta hukum yang biasanya berlaku dalam tatanan kehidupan sehari-hari tidak akan sanggup berjalan dengan efektif. Demi mengatasi tidak efektifnya hukum biasa ini, maka diadakanlah pengaturan-pengaturan yang bersifat luar biasa (extraordinary) dan istimewa dalam suatu sistem hukum tata negara darurat.

Dapat pula dipahami bahwa rumusan defenisi tersebut juga menyiratkan tentang sifat kesementaraan dari hukum tata negara darurat (mengenai ini akan dijelaskan kemudian pada bagian pembahasan, yaitu tentang asas-asas hukum tata negara darurat), di mana dalam defenisi tersebut, hukum tata negara darurat diberlakukan dengan tujuan menghapuskan keadaan bahaya sesegera mungkin, sehingga bisa kembali ke kehidupan biasa yang diselenggarakan berdasarkan perundang-undangan serta hukum yang umum dan biasa.

³⁶ Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Djambatan, 1996), hal. 1.

D. Fiqh Siyasah

1. Pengertian

Kata fiqh berasal dari *faqaha-yafqahu-fiqhan*. Secara bahasa, pengertian fiqh adalah “paham yang mendalam”. Imam al- Tirmidzi, seperti dikutip Amir Syarifuddin, menyebut “fiqh tentang sesuatu’ berarti mengetahui batinnya sampai kepada kedalamannya.³⁷ Kata “faqaha” diungkapkan dalam Al-Qur’an sebanyak 20 kali, 19 kali diantaranya digunakan untuk pengertian “kedalaman ilmu yang dapat diambil manfaat darinya”. Berbeda dengan ilmu yang sudah berbentuk pasti (*qath’i*), fiqh merupakan ilmu tentang hukum yang tidak pasti (*zanni*).³⁸ Menurut istilah, fiqh adalah :

³⁹ العلم بالاحكام الشرعية العملية المكتسب من ادلتها التفصيلية

“Ilmu atau pemahaman tentang hukum-hukum syari’at yang bersifat amaliah, yang digali dari dalil-dalil yang rinci (tafsili).

Dari definisi ini dapat dipahami bahwa fiqh adalah upaya sungguh-sungguh dari pada ulama (mujtahidin) untuk menggali hukum-hukum syara’ sehingga dapat diamalkan oleh umat Islam. Fiqh disebut juga dengan hukum Islam. Karena fiqh bersifat ijtihadiyah, pemahaman terhadap hukum syara’ tersebut pun mengalami perubahan dan perkembangan sesuai dengan perubahan dan perkembangan situasi dan kondisi manusia itu sendiri.⁴⁰

³⁷ Amir Syarifuddin, *Pembaruan Pemikiran dalam Islam* (Padang : Angkasa, 1990), hal 15.

³⁸ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kentekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta : Kencana, 2014), hal. 2-3.

³⁹ Muhammad Abu Zahrah, *Ushul al-Fiqh* (Kairo : Dar al-Fikr, 1957), hal. 26.

⁴⁰ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kentekstualisasi Doktrin Politik Islam*, hal. 3.

Kata siyasah berasal dari kata *sasa*, berarti mengatur, mengurus dan memerintah, atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan.⁴¹ Dari pengertian secara bahasa ini menerangkan bahwa tujuan siyasah adalah mengatur, mengurus dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis.

Secara terminologis, Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan bahwa siyasah adalah “peraturan perundangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemashlahatan serta mengatur keadaan”.⁴² Sementara Louis Ma’luf memberikan batasan siyasah adalah “membuat kemashlahatan manusia dengan membimbing mereka ke jalan keselamatan”.⁴³ Adapun Ibn Manzhur mendefinisikan siyasah “mengatur atau memimpin sesuatu yang mengantarkan manusia kepada kemashlahatan”.⁴⁴

Dari tiga definisi yang telah dikemukakan para ahli di atas masih bersifat umum dan tidak melihat/mempertimbangkan nilai-nilai syari’at. Untuk itu penulis juga mengutip definisi bernuansa religius yang dikemukakan oleh Ibn Qayyim al-Jawziyyah. Menurutnya, siyasah adalah “suatu perbuatan yang membawa manusia dekat kepada kemashlahatan dan terhindar dari kebinasaan, meskipun perbuatan tersebut tidak ditetapkan oleh Rasulullah SAW atau diwahyukan oleh Allah SWT.⁴⁵ Definisi serupa juga dirumuskan oleh Ahmad Fathi Bahansi yang

⁴¹ Ibn Manzhur, *Lisan al-Arab*, Juz 6 (Beirut : Dar al-Shadr, 1968) hal. 108.

⁴² Abdul Wahhab Khallaf, *Al-Siyasah al-Syar’iyyah* (Kairo : Dar al-Anshar, 1977) hal. 4-5.

⁴³ Ma’luf, *al-Munjid fi al-Lughah wa al-A’lam* (Beirut : Dar al-Masyriq, 1986), hal. 362.

⁴⁴ Ibn Manzur, *Lisan al-Arab*, Juz 6, hal. 362.

⁴⁵ Ibn Qayyim al-Jawziyyah, *Al-Thuruq al-Hukmiyah fi al-Siyasah al-Syar’iyyah* (Kairo : al-Mu’assasah al-‘Arabiyyah, 1961), hal. 16.

menyatakan bahwa siyasah adalah “pengaturan kepentingan kemashlahatan umat manusia sesuai dengan ketentuan syara’”.⁴⁶

Dari definisi-definisi di atas dapat dipahami bahwa fiqh siyasah merupakan salah satu aspek hukum Islam yang membidangi pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemashlahatan umat manusia.

2. Kedudukan Fikih Siyasah Dalam Hukum Islam

Fiqh Siyasah mempunyai kedudukan penting dan posisi yang strategis dalam masyarakat Islam. Untuk memikirkan, merumuskan dan menetapkan kebijakan politik praktis yang berguna bagi kemashlahatan masyarakat muslim khususnya, dan warga negara pada umumnya, pemerintah membutuhkan siyasah syar’iyah. Tanpa kebiakan politik pemerintah, sangat boleh jadi umat Islam akan sulit mengembangkan potensi yang mereka miliki. Fiqh siyasah (atau siyasah syar’iyah) juga dapat menjamin umat Islam dari hal-hal yang bisa merugikan dirinya. Fiqh Siyasah dapat diibaratkan sebagai akar sebuah pohon yang menopang batang, ranting, dahan dan daun, sehingga menghasilkan buah yang dapat dinikmati oleh umat Islam dan manusia umumnya.⁴⁷

⁴⁶ Ahmad Fathi Bahansi, *Al-Siyasah al-Jinayah fi al-Syari’at al-Islam* (Mesir : Maktabah Dar al-Umdah, 1965), hal. 61.

⁴⁷ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kentekstualisasi Doktrin Politik Islam*, hal. 3.

3. Ruang Lingkup Fikih Siyasah

Menurut Imam al-Mawardi dalam kitab *al-Ahkam al-Sulthaniyah*, lingkup kajian fiqh siyasah mencakup kebijaksanaan pemerintah tentang *siyasah dusturiyyah* (peraturan perundang-undangan), *siyasah maliyyah* (ekonomi dan moneter), *siyasah qadha'iyah* (peradilan), *siyasah harbiyyah* (hukum perang) dan *siyasah 'idariyyah* (administrasi negara).⁴⁸ Adapun Imam ibn Taimiyyah meringkasnya menjadi empat bidang kajian, yaitu *siyasah qadha'iyah* (peradilan), *siyasah idariyyah* (administrasi negara) *siyasah maliyyah* (ekonomi dan moneter) dan *siyasah dauliyah/siyasah kharijiyyah* (hubungan internasional).⁴⁹ Sementara Abdul Wahhab Khallaf dalam kitab *al-Siyasah al-Syar'iyah* lebih mempersempitnya menjadi tiga bidang kajian saja, yaitu peradilan, hubungan internasional dan keuangan negara.⁵⁰

Berbeda dengan tiga pemikir di atas, salah satu ulama terkemuka di Indonesia T.M. Hasbi Ash-Shiddieqy malah membagi ruang lingkup fiqh siyasah menjadi delapan bidang, yaitu :

- a. *Siyasah Duturiyyah Syar'iyah* (Politik Pembuatan Perundang-undangan),
- b. *Siyasah Tasyri'iyah Syar'iyah* (Politik Hukum)
- c. *Siyasah Qadha'iyah Syar'iyah* (Politik Peradilan)
- d. *Siyasah Maliyyah Syar'iyah* (Politik Ekonomi dan Moneter)

⁴⁸ Al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sulthaniyyah* (Beirut : Dar al-Fikr, 2002), hal. 7.

⁴⁹ Ibn Taimiyyah, *al-Siyasah al-Syar'iyah fi Ishlah al-Ra'i wa al-Ra'iyah* (Mesir : Dar al-Kitab al-Arabi). Lihat juga Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kentekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta : Kencana, 2014), hal. 14.

⁵⁰ Abdul Wahhab Khallaf, *Al-Siyasah al-Syar'iyah*, hal. 4.

- e. *Siyasah Idariyyah Syar'iyah* (Politik Administrasi Negara)
- f. *Siyasah Dauliyyah/Siyasah Kharijiyyah Syar'iyah* (Politik Hubungan Internasional)
- g. *Siyasah Tanfidziyyah Syar'iyah* (Politik Pelaksanaan Perundang-undangan)
- h. *Siyasah Harbiyyah Syar'iyah* (Politik Peperangan).⁵¹

Berdasarkan perbedaan pendapat diatas, pembagian fiqh siyasah dapat disederhanakan menjadi tiga bagian pokok. *Pertama*, politik perundang-undangan (*siyasah dusturiyyah*). Bagian ini meliputi pengkajian tentang penetapan hukum (*tasyri'iyah*) oleh lembaga legislatif, peradilan (*qadha'iyah*) oleh lembaga yudikatif dan administrasi pemerintahan (*idariyyah*) oleh birokrasi atau eksekutif.⁵²

Kedua, politik luar negeri (*siyasah dauliyyah/siyasah kharijiyyah*). Bagian ini mencakup hubungan keperdataan antara warga negara yang Muslim dengan warga negara non-Muslim yang berbeda kebangsaan (*al-Siyasah al-duali al-khashash*) atau disebut juga hukum perdata internasional dan hubungan diplomatik antara negara Muslim dan negara non-Muslim (*al-siyasah al-duali al-amm*) atau disebut juga hubungan internasional. Hukum perdata internasional menyangkut permasalahan jual beli, perjanjian, perikatan dan utang piutang yang dilakukan oleh warga negara Muslim dengan warga negara lain. Adapun hubungan internasional mengatur antara lain politik kebijakan negara Islam dalam

⁵¹ T.M. Hasbi Ash-Shiddieqy, *Pengantar Siyasah Syar'iyah* (Yogyakarta : Madah, t.tp), hal. 8.

⁵² Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kentekstualisasi Doktrin Politik Islam*, hal. 15.

masa damai dan perang. Hubungan dalam masa damai menyangkut tentang kebijaksanaan negara mengangkat duta dan konsul, hak-hak istimewa mereka, tugas dan kewajiban-kewajibannya. Sedangkan dalam masa perang (*siyasah harbiyyah*) menyangkut antara lain tentang dasar-dasar diizinkan berperang, pengumuman perang, etika berperang, tawanan perang dan gencatan senjata. Ketiga, politik keuangan dan moneter (*siyasah maliyyah*), antara lain membahas sumber-sumber keuangan negara, pos-pos pengeluaran dan belanja negara, perdagangan internasional, kepentingan/hak-hak publik, pajak dan perbankan.⁵³

Dari berbagai ruang lingkup fikih siyasah yang telah dikemukakan para ahli di atas, penulis mendapati satu bidang yang berkaitan dengan pembahasan dari penelitian skripsi ini yaitu *siyasah dusturiyyah* (politik perundang-undangan).

⁵³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kentekstualisasi Doktrin Politik Islam*, hal. 16.

BAB III

TEORI HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN

FIKIH SIYASAH DUSTURIYYAH

A. Teori Hierarki Peraturan Perundang-undangan

1. Hierarki Norma Hukum (*Stufentheorie* Hans Kelsen dan Hans Nawiasky)

Tidak ada sistem didunia ini yang secara positif mengatur tata urutan peraturan perundang undangan. walaupun ada pengaturannya hanya hanya sebatas pada asas yang menyebutkan misalnya: “Peraturan daerah tidak boleh bertentang dengan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya’ atau dalam hal UUD ada ungkapan “*the supreme law of the land*”.⁵⁴

Dalam buku Hans Kelsen “*General Theori of Law and State*” terjemahan dari teori umum tentang hukum dan negara yang diuraikan oleh Jimly Assihiddiqie dengan judul Teori Hans Kelsen tentang hukum antara lain bahwa.⁵⁵ Analisis hukum, yang mengungkapkan karakter dinamis dari sistem norma dan fungsi norma dasar, juga mengungkapkan suatu kekhasan lebih lanjut dari hukum: hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat norma hukum yang lain, dan juga sampai derajat tertentu, menentukan isi dari norma yang lainnya itu.

⁵⁴ Ni'matul Huda, *Negara Hukum demokrasi dan judicial Review*, Cetakan Pertama (Yogyakarta : UII Press, 2005), hal.48.

⁵⁵ Hans Kelsen, *teori Umum Tentang Hukum dan Negara Judul Aslinya (Theory Of Law and State)* Diterjemahkan Rasul Muttakin, (Bandung : Cetakan ke IV, Nusa Media, 2010), hal. 179.

Karena, norma hukum yang satu valid lantaran dibuat dengan cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum yang lain, dan norma hukum yang lain ini menjadi landasan validitas dari norma hukum yang disebut pertama.

Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki. Pengertiannya, norma hukum yang dibawah berlaku dan bersumber, dan berdasar dari norm yang lebih tinggi, dan norma lebih tinggi juga bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi lagi begitu seterusnya sampai berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut sebagai Norma Dasar (*Grundnorm*) dan masih menurut Hans Kelsen termasuk dalam sistem norma yang dinamis. Oleh sebab itu, hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga lembaga otoritas-otoritasnya yang berwenang membentuknya, berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga norma yang lebih rendah (*Inferior*) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (*superior*), pada akhirnya hukum menjadi berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu Hierarki.⁵⁶

Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lain dengan norma yang lain lagi dapat digambarkan sebagai hubungan antara “Superordinasi” dan “Subordinasi” yang special menurutnya yaitu :

- a. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi;

⁵⁶ Aziz Syamsuddin, *Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang*, Cetakan Pertama, (Jakarta : Sinar Grafika, 2011), hal 14-15.

- b. Sedangkan norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah.
- c. Tatahan hukum, terutama tatahan hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk Negara, bukanlah sistem norma yang satu sama lain hanya dikoordinasikan yang berdiri sejajar atau sederajat, melainkan suatu tatahan urutan norma-norma dari tingkatan-tingkatan yang berbeda.

Kesatuan norma-norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang satu yakni norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan bahwa regressus (rangkaiian proses pembentukan hukum) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi yang karena menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tatahan hukum, membentuk suatu kesatuan tatahan hukum. Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungan dengan sesamanya atau dengan lingkungan.

Istilah norma berasal dari bahasa latin, atau kaidah dalam bahasa arab dan sering juga disebut pedoman, patokan, atau aturan dalam bahasa indonesia mulamula diartikan dengan siku-siku, yaitu garis tegak lurus yang menjadi ukuran atau patokan untuk membentuk sudut atau garis yang dikehendaki. dalam perkembangan, norma itu diartikan sebagai ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingka laku dalam

masyarakat jadi, norma adalah segala peraturan yang harus dipatuhi.⁵⁷

Uraian tersebut di atas menunjukkan bahwa:

- a. Norma membentuk norma dan norma yang menjadi dasar pembentukan norma lebih tinggi dari pada norma yang dibentuk seterusnya sampai pada norma yang paling rinci.
- b. Dalam kehidupan bernegara dimulai dari,
 - 1) Konstitusi.
 - 2) Kemudian norma hukum yang dibentuk atas dasar konstitusi
 - 3) Selanjutnya hukum yang substantif atau materil dan seterusnya

Karena norma membentuk norma, maka norma yang dibentuk dari norma dasar yang membentuknya, tidak boleh bertentangan dengan norma dasar pembentukannya. Dengan kata lain bahwa ketentuan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh suatu negara maka ketentuan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi.

a. Struktur Norma dan Struktur Lembaga

Dalam membahas masalah struktur norma dan struktur lembaga kita dihadapkan pada teori yang dikemukakan oleh Benyamin Akzin yang ditulis dalam bukunya diberi judul, *law, state, and International Legal Order*. Benyamin Akzin mengemukakan bahwa pembentukan norma-norma hukum publik itu bebrbeda dengan pembentukan norma-norma hukum privat karena apabila kita lihat dari struktur norma (*Norm structure*), maka hukum publik itu berada diatas hukum privat, sedangkan apabila dilihaqt dari struktur lembaga (*isntitutional*

⁵⁷ Maria Parida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998) hal 6

structure), maka *public authorities* terletak pada pada pada *population*.⁵⁸

Dalam hal pembentukan norma-norma hukum publik itu dibentuk oleh lembaga-lembaga negara (penguasa negara, wakil-wakil rakyat) atau disebut suprastruktur sehingga dalam hal ini terlihat jelas bahwa norma-norma hukum yang diciptakan oleh lembaga-lembaga negara ini mempunyai kedudukan lebih tinggi daripada norma-norma hukum yang dibentuk oleh masyarakat akan yang disebut Infrastruktur.⁵⁹

Oleh karena Norma hukum publik itu dibentuk oleh lembaga negara, sebenarnya pembentukannya harus dilakukan secara lebih hati-hati, sebab norma hukum publik itu harus dapat memenuhi kehendak serta keinginan masyarakat. Jadi berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum privat. Norma hukum privat itu biasanya harus sesuai dengan kehendak dan keinginan masyarakat oleh karena itu hukum privat itu dibentuk oleh masyarakat yang bersangkutan dengan perjanjian atau transaksi-transaksi yang bersifat perdata sehingga masyarakat dapat merasakan apakah norma-norma hukum itu sesuai atau tidak dengan kehendak atau keinginan masyarakat.

⁵⁸ Maria Farida Indrati Sueprpto, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Jakarta: Kanisius, 1998), hal 26.

⁵⁹ Benyamin Akzin, *Law, State and International Legal Order*,: essays in Honor kelsen, Knoxville the University of Tennessee, 1964, hal 3-5.

b. Tata Susunan Norma Hukum Negara (Hans Nawiasky)

Hans nawiasky, salah seorang murid hans Kelsen, mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitan dengan suatu negara. Hans Kelsen dalam bukunya : *allegemeine Rechtslehre* mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dimana norma yang dibawah berlaku, berdasar dan bersumber dari norma yang lebih tinggi lagi, norma yang lebih tinggi berlaku , berdasar dan bersumber dari norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi disebut Norma Dasar,. Tetapi Hans Nawiasky juga berpendapat selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok. Hans Nawiasky juga mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara itu menjadi empat kelompok besar yang terdiri atas :

- Kelompok I : *staatspundamentalnorm* (norma fundamental negara)
- Kelompok II : *staatgrundsetz* (aturan dasar/pokok negara)
- Kelompok III : *formell gesetz* (undang-undang formal)
- Kelompok IV : *verordnung* dan *autonome satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).⁶⁰

Kelompok-kelompok noma hukum tersebut selalu ada tata susunan norma hukum setiap negara walaupun mempunyai istilah berbeda-beda ataupun jumlah norma yang berbeda dalam setiap kelompoknya.

⁶⁰ Hans Nawiasky, *Allgemeine als recht System Lichen Grundbegriffe*, cet. 2, (Ensiedeln : Benziger, 1948), hal. 31.

c. Norma Fundamental Negara

Norma hukum tertinggi yang merupakan kelompok pertama adalah *Staatfundamentalnorm*, diterjemahkan oleh Notonegoro dalam pidatonya pada dies natalis universitas airlangga yang pertama 10 november 1955 dengan ‘pokok kaidah fundamental Negara.⁶¹ Kemudian oleh Joeniarto, dalam bukunya yang berjudul “Sejarah Ketata Negaraan Indonesia, disebut dengan Istilah Norma Pertama”.

Sedangkan oleh A. Hamid S. Attamimi disebut dengan norma fundamental Negara.⁶² Norma Fundamental merupakan norma tertinggi dalam suatu negara ini merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi *pre supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan suatu norma yang menjadi tempat bergantungnya norma hukum dibawahnya. Dikatakan bahwa norma yang lebih tinggi tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi karena kalau norma yang lebih tinggi itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, ini bukan merupakan norma tertinggi

Menurut Hans Nawiasky, isi *Staatfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara (*staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya, dalam negara norma dasar ini disebut juga

⁶¹ Notonegoro, *Pancasilah Dasar falsafah Negara, (Kumpulan 3 Pokok Uraian Persoalan tentang Pancasila)*, cet. 7, (Jakarta : Bina Aksara, 1988), hal. 27.

⁶² A. Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara (Satu Studi Analisis Keputusan Presiden yang berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I Pellita VI)*, Disertasi Doktor Universitas Indonesia, (Jakarta, 1990), hal. 359.

sebagai landasan dasar filosofisnya yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut.⁶³

d. Aturan Dasar/Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*)

Aturan dasar negara adalah aturan pokok negara (*Staatsgrubgesetz*) merupakan kelompok norma hukum yang dibawa norma fundamental negara, norma-norma dari aturan dasar/pokok negara ini merupakan aturan yang bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang masih bersifat garis besar sehingga masih merupakan normal tunggal dan belum disertai norma sekunder.

Menurut Hans Nawiaky, suatu aturan dasar/pokok suatu negara dapat dituangkan dalam suatu dekomen negara yang disebut *staatsverfassung* atau dapat juga dituangkan dalam beberapa dekomen yang tersebar yang disebut istilah *Staatsgrundgesetz*.

Di dalam aturan pokok biasanya diatur mengenai pembagian kekuasaan negara dipuncak pemerintahan, dan selain itu diatur juga hubungan antara lemabaga-lembaga tinggi/tertinggi negara serta diatur hubungan antar negara dan warga negara. Di negara Indonesia maka aturan pokok tersebut tertuang dalam Batang Tubuh UUD 1945 dan ketetapan Majelis pemusyawaratan. Serta dalam hukum tidak tertulis sering disebut Konvensi ketatanegaraan. Aturan dasar pokok negara ini merupakan landasan bagi pembentukan Undang-undang (*Formell gesetz*) dan peraturan lain yang lebih rendah. Isi penting bagi

⁶³ A. Hamid attamimi, *UUD 1945-Tap MPR Undang-Undang (Kaitan Norma Hukum Ketiganya)*, (Jakarta 31 november 1981), hal. 4.

aturan dasar, selain garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara, juga terutama aturan-aturan memberlakukan dan memberikan kekuatan mengikat kepada norma hukum peraturan-peraturan perundang-undangan, atau dengan kata lain menggariskan tata cara membentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat secara umum.⁶⁴

Dalam Penjelasan Undang-Undang dasar 1945 *Staatsgrundsetz* ini disebut dengan istilah aturan pokok yang disebutkan dalam penjelasan umum angka IV UUD 1945 berikut :

“Maka cukup jelas jikalau UUD hanya membuat aturan-aturan pokok, hanya membuatnya garis-garis besar sebagai intruksi kepada pemerintah pusat dan lain-lain. Penyelenggara negara untuk menyelenggarakan kehidupan bernegara dan kesejahteraan sosial. Terutama bagi negara-negara yang masih muda, lebih baik hukum dasar yang tertulis itu hanya memuat aturan-aturan pokok itu diserahkan kepada undang-undang yang lebih mudah cara membuatnya, mengubah dan mencabutnya”⁶⁵

Dengan demikian, jelaslah bahwa aturan dasar pokok negara merupakan sumber dan dasar terbentuknya suatu Undang-Undang (*formell gesetz*), yang merupakan peraturan perundang-undangan, yaitu peraturan yang bisa mengikat langsung setiap orang.

Aturan dasar atau aturan pokok negara yang lainnya adalah aturan yang tertuang dalam Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan garis-garis besar haluan

⁶⁴ A. Hamid S. Attamimi *UUD 1945-Tap MPR Undang-Undang (Kaitan Norma Hukum Ketiganya)*, hal. 5.

⁶⁵ Maria Farida Indrati Sueprpto, *Ilmu Perundang-Undangan*, hal. 31

negara. Ketetapan MPR ini juga merupakan aturan yang bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum dan bersifat garis besar sehingga masih merupakan norma tunggal serta belum disertai norma sekunder.⁶⁶

Ketetapan MPR berisi pedoman–pedoman dalam pembentukan peraturanperaturan perundang-undangna walaupun hanya sebatas material, dimana setiap ketetapan MPR ini dapat dibuat setiap 5 tahun sekali dalam sidang MPR.

Selain aturan dasar/pokok negara yang tertuang dalam batang tubuh UUD 1945 dan dalam ketetapan MPR kita masih mengenal pula adanya aturan dasar/pokok negara dalam bentuk hukum dasar tidak tertulis atau biasa juga disebut konvensi ketatanegaraan yang merupakan hukum tidak tertulis yang tumbuh dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis.

Seperti halnya batang tubuh UUD 1945 dan ketetapan MPR, hukum dasar tak tertulis itupun merupakan aturan dasar/pokok negara yang menjadi pedoman terbentuknya peraturan perudang-undangan dalam negara kita. Hukum dasar yang tidak tertulis dan berlaku dalam negara kita dewasa ini adalah adanya kebiasaan penyeleenggaraan pidato kenegaraan oleh presiden pada tanggal 16 agustus, atau adanya pengesahan/ratifikasi perjanjian-perjanjian internasional dengan suatu undang-undang atau dengan keputusan presiden, dan sebagainya.⁶⁷

⁶⁶ Ni'matul Huda, *Negara Hukum demokrasi dan judicial Review*, hal. 31.

⁶⁷ Ni'matul Huda, *Negara Hukum demokrasi dan judicial Review*, hal. 32.

e. Undang-Undang Formal

Ini merupakan kelompok yang merupakan dibawah aturan dasar /pokok negara, atau disebut Undang-undang dalam arti (Formal) berbeda dengan kelompok-kelompok diatasnya, maka norma dalam suatu undang-undang adalah norma yang kongkrit terinci serta dapat langsung berlaku dalam suatu masyarakat. norma hukum dalam undang-undang ini tidak hanya norma yang bersifat tunggal, tetapi sebagai norma hukum sudah dilekati oleh norma sekunder disamping norma primernya, sehingga suatu undang-undang sudah dapat mencantumkan norma yang bersifat sanksi, baik itu sanksi pidana maupun sanksi pemaksa. Dan norma ini berbeda dengan norma yang lain karena norma ini dibentuk oleh lembaga legislatif.⁶⁸

f. Peraturan Pelaksana dan Peraturan Otonom

Kelompok hukum norma terakhir adalah peraturan pelaksana (*Verordnung*) dan peraturan Otonom (*autonomer satzung*) ini merupakan peraturan yang terletak dibawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan dalam undang-undang, dimana peraturan pelaksana bersumber dari kewenangan delegasi, sedangkan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.

Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ialah kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh undang-undang dasar atau

⁶⁸ Ni'matul Huda, *Negara Hukum demokrasi dan judicial Review*, hal. 34.

undang-undang kepada suatu lembaga negara/pemerintahan dan kewenangan ini bersifat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan.⁶⁹ Contohnya UUD 1945 pasal 5 ayat (1) memberikan kewenangan kepada presiden untuk membentuk undang-undang. Dan Undang-undang nomor 5 tahun 1974. Memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah membentuk perda dengan sanksi pidana serendah-rendahnya 6 bulan kurungan dan denda sebanyak Rp.50.000.

Delegasi adalah kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan dibawahnya. Baik pelimpahan itu dinyatakan dengan maupun tidak dengan delegasi berlainan dengan atribusi kewenangan tersebut tidak diberikan melainkan diwakilkan. Dan juga kewenangan delegasi bersifat sementara dalam artinya kewenangan ini dapat dilaksanakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada.⁷⁰ Contoh Pasal ayat (2) UUD 1945 adalah pemberian kewenangan delegasi bagi suatu pemerintahan untuk melaksanakan suatu Undang-undang.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dibentuk atas dasar norma Undang-Undang Dasar maka secara filosofis tidak boleh

⁶⁹ Ni'matul Huda, *Negara Hukum demokrasi dan judicial Review*, hal. 35.

⁷⁰ Ni'matul Huda, *Negara Hukum demokrasi dan judicial Review*, hal. 36.

bertentang dengan norma dasar pembentukannya yaitu Undang-Undang Dasar. Dengan kata lain bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara atau Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang terbentuk atas dasar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi alat uji terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara atau Ketetapan MPR RI sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pada konsideran mengingat yang mengacu pada Pasal 20, 21 dan 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan antara lain bahwa untuk mewujudkan Indonesia sebagai Negara hukum dan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas Peraturan Perundang-undangan yang baik maka perlu dibuat Peraturan mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat

semua lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang adalah wadah ditemukannya norma dan pada undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 ditegaskan pada Pasal 2 ayat (1) bahwa Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum Negara. Ditematkannya Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum Negara adalah sesuai dengan pembukaan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 alinea keempat, yaitu bahwa :

- 1) Negara berketuhanan yang Maha Esa
- 2) Kemanusiaan yang adil dan beradab
- 3) Persatuan Indonesia
- 4) Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, dan
- 5) Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia

Menempatkan pancasila sebagai dasar dan sebagai ideologi Negara serta sekaligus sebagai dasar filosofis Negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan tidak boleh bertentang dengan nilai-nilai yang terkandung didalam pancasila.

Berbeda dengan struktur Perundang-undangan yang pernah ada di Indonesia selama ini, dalam hal ini struktur Perundang-undangan menurut :

- 1) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966 tentang sumber tertib hukum dan tata urutan Perundangan Republik Indonesia yang membagi atas dan membedakan antara sumber tertib hukum Republik Indonesia dengan tata urutan Perundangan Republik Indonesia
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang tata urutan Perundang-Undangan
- 3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Diantara keempat ketentuan yang mengatur tentang sumebr tertib hukum sebagaimana disebutkan di atas hanya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang tidak mencantumkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu sumber tertib hukum dengan alasan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan lagi lembaga tertinggi Negara.

Peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) disusun dalam satu tingkatan yang disebut hierarki peraturan perundang-undangan.⁷¹ Maksudnya adalah peraturan perundang-undangan lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi lagi, dan seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan yang paling tinggi tingkatannya. konsekuensinya, setiap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Salah satu teori yang mendapatkan perhatian dan berkaitan dengan peraturan perundang-undangan adalah mengenai teori umum tentang piramida perundang-undangan yang dikenal dengan nama

⁷¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Rajawali Perss, 2005),hal. 37

Teori Stufenbau (*Stufenbau des recht theorie*) yang digagas oleh Hans Kelsen. Menurut Hans Kelsen :

“setiap tata kaidah hukum merupakan suatu susunan dari pada kaidah-kaidah (*stufenbau des rechts*) di puncak *stufenbau* terdapat kaidah dasar dari suatu tata hukum nasional yang merupakan kaidah fundamental. Kaidah dasar tersebut disebut *grundnorm* atau *ursprungnorm*. *Grundnorm* merupakan asas-asas hukum yang bersifat abstrak, umum dan hipotesis, kemudian bergerak ke *generallenorm* (kaidah umum), yang selanjutnya dipoitifkan menjadi norma yang nyata (*concrettenorm*)”.⁷²

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Hans Nawiasky berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti suatu norma yang lebih rendah 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 yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).⁷³

Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das doppelte Rechtsantlitz*). Menurut Adolf Merkl suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan

⁷² A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun waktu Pelita I – Pelita IV*, Disertasi untuk memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, hal.287, lihat juga I Gde Pantja Astawa, 2008, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: PT. Alumni, 1990), hal.36.

⁷³ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan (1) (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hal. 41.

berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif, oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut atau terhapus pula.⁷⁴

Norma dasar yang dimaksudkan oleh Adolf Merk tidak sama dengan *Grundnorm* yang dikembangkan oleh Hans Kelsen. Letak perbedaannya adalah kalau norma dasar yang dimaksud Merkl sebagai tempat bergantungnya norma-norma dibawahnya itu adalah kerangka berfikir untuk teori jenjang norma hukum, ia memang dapat diubah (seperti amandemen UUD sebagai norma hukum tertinggi), sedangkan *Grundnorm* menurut Hans Kelsen itu adalah sesuatu yang abstrak, diasumsikan tidak tertulis dan berlaku secara universal. Ia menjadi landasan segala sumber hukum dalam arti formal dan ia meta-juristic sifatnya.⁷⁵

Teori Hans Kelsen kemudian dikembangkan oleh muridnya Hans Nawiasky dalam teorinya yang disebut *die lehre vom dem stufenaufbau der Rechtsordnung* atau *die stufenordnung der*

⁷⁴ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan (1) (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, hal. 41-42.

⁷⁵ I Gede Pantja Astawa, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: PT. Alumni, 2008), hal. 37.

Rechtsnormen. Menurut Hans Nawiasky, norma-norma hukum dalam negara selalu berjenjang yakni sebagai berikut :

- 1) Norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*)
- 2) Aturan-aturan dasar negara/aturan pokok negara (*staats grundgesetz*)
- 3) Undang-Undang (formal) (*formallegezetz*)
- 4) Peraturan pelaksanaan serta Peraturan otonom (*verordnung & autonomi satzung*).

Staatsfundamentalnorm adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara. Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Hans Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm*, atau norma fundamental negara. *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.⁷⁶

Di bawah norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*) terdapat aturan pokok negara (*staats grundgesetz*) yang biasanya dituangkan dalam batang tubuh suatu Undang-Undang Dasar atau konstitusi. Di bawah *staats grundgesetz* terdapat norma yang lebih konkrit yakni *formallegezetz* (undang-undang formil), sedangkan

⁷⁶ Jimly Asshiddiqie, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hal.170.

norma yang berada di bawah *formallegezetz* adalah *verordnung* dan *autonomie satzung* (peraturan pelaksanaan atau peraturan otonomi).⁷⁷

Akibat posisi norma hukum mempunyai struktur hierarki tersebut maka keberlakuan suatu norma hukum yang mempunyai struktur hierarki tersebut maka keberlakuan suatu norma hukum yang lebih rendah akan sangat tergantung kepada norma yang ada di atasnya, yang menjadi gantungan atau dasar bagi berlakunya norma tersebut. Ketentuan-ketentuan yang digariskan oleh suatu norma yang lebih tinggi merupakan *das sollen* bagi pembentukan norma yang lebih rendah. Dengan demikian, suatu norma hukum yang lebih rendah dengan sendirinya akan dicabut atau tidak berlaku lagi, apabila norma hukum yang ada di atasnya yang menjadi dasar dan menjadi sumber berlakunya norma tersebut dicabut atau dihapus. Atau dengan kata lain norma hukum yang berkedudukan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi tingkatannya yang menjadi dasar atau sumber berlakunya norma itu.⁷⁸

2. Tata Susunan Norma Hukum Republik Indonesia

Sejak lahirnya Negara Republik Indonesia dengan proklamasi kemerdekaan, serta ditetapkannya Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi Negara Indonesia, maka terbuktuknya sistem norma hukum

⁷⁷ I Gede Pantja Astawa, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, hal. 37.

⁷⁸ Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945- 2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain Di Dunia*, (Bogor : Ghalia Indonesia, 2004), hal.41.

Negara Republik Indonesia Apabila kita bandingkan dengan teori jenjang norma hukum (*stufentheorie*) dari Hans Kelsen dan teori jenjang norma hukum (*die theori vom stufent ordnung der Rechtsnormen*) dari Hans Nawiasky terdahulu, kita dapat melihat ada dua cerminan dari kedua sistem norma tersebut dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. Dalam sistem norma Republik Indonesia, norma yang berlaku berada pada satu sistem yang berlapis-lapis berjenjang-jenjang sekaligus berkelompok-kelompok, dimana suatu norma itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar negara (*Staatsfundamentalnorn*) Republik Indonesia, yaitu Pancasila.⁷⁹

Di dalam sistem hukum Negara Republik Indonesia, Pancasila merupakan Norma Fundamental Negara yang merupakan norma hukum yang tertinggi, yang kemudian berturut-turut diikuti batang tubuh Undang-Undang Republik Indonesia, Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat (TAP MPR), serta hukum dasar tidak tertulis atau disebut dengan Konvensi Ketatanegaraan sebagai aturan dasar negara atau aturan pokok negara (*Staatsgrundgesetz*), Undang-Undang dan Perpu (*formell gesetz*) serta peraturan pelaksana dan peraturan otonom (*Verordnung dan autonome Satsungz*) yang dimulai dari peraturan pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah provinsi dan Peraturan Daerah kabupaten/Kota.⁸⁰

⁷⁹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan (1)*, hal. 39.

⁸⁰ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan (1)*, hal. 40.

B. Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Indonesia sebagai negara hukum yang termuat dalam pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 memiliki susunan peraturan perundangundangan yang disebut hierarki. Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia merujuk pada pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas :⁸¹

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pengertian Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana diatur dalam pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan :

“Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan”.⁸²

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

TAP MPR merupakan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pengemban kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang MPR atau bentuk putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berisi hal-hal yang bersifat penetapan. Dimasukkannya kembali TAP MPR dalam tata urutan perundang-undangan berdasarkan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan bentuk penegasan bahwa produk hukum yang dibuat berdasarkan TAP MPR masih diakui dan berlaku secara sah dalam sistem perundang-undangan Indonesia.

⁸¹ Zuhriani, *Tata Negara Indonesia*, (Bandar Lampung : Penerbit Fakultas Syariah, 2010), hal.42.

⁸² Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan peraturan Perundang-Undangan

3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Sebagaimana diatur dalam pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan :
“Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden”.

Undang-Undang merupakan produk bersama dari presiden dan DPR. Dalam pembentukannya, Undang-Undang ini bisa saja presiden yang mengajukan Rancangan Undang-Undang yang akan sah menjadi Undang-Undang jika DPR menyetujuinya, begitu pula sebaliknya.

Sedangkan pengertian Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang diatur dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyebutkan bahwa :

“Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa”.⁸³

Peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa (negara dalam keadaan darurat) dengan ketentuan sebagai berikut : (1) Perppu dibuat oleh Presiden saja, tanpa adanya keterlibatan DPR. (2) Perppu harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut. (3) DPR dapat menerima atau menolak Perppu dengan tidak mengadakan perubahan. (4) Jika ditolak DPR, Perppu tersebut harus dicabut.

⁸³ Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

4. Peraturan Pemerintah

Pengertian Peraturan Pemerintah diatur dalam pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa :

“Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya”.

Peraturan Pemerintah dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa Peraturan Pemerintah sebagai fungsi organik dari Undang-Undang menurut hierarkinya tidak boleh tumpang tindih atau bertolak belakang.

5. Peraturan Presiden

Peraturan Presiden merupakan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Peraturan Presiden adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah peraturan perundangundangan yang lebih tinggi dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

6. Peraturan Daerah Provinsi

Perda Provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.

7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Perda Kabupaten/Kota merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Dari susunan hierarki Peraturan Perundang-Undangan di atas tidak didapati keberadaan Maklumat Kapolri. Maka dari itu penulis coba menilik Pasal 8 ayat (1) dan (2) sebagai berikut :

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dari uraian Pasal 8 ayat (1) dan (2) juga tidak didapati keberadaan Maklumat Kapolri. Sehingga menjadi sebuah pertanyaan terhadap penggunaan Maklumat Kapolri sebagai dasar hukum dalam melakukan sebuah penegakan hukum di masyarakat.

C. Fikih Siyasah Dusturiyyah

1. Pengertian Siyasah Dusturiyyah

Sebelum membahas pengertian *siyasah dusturiyyah*, sebaiknya lebih dulu mengetahui apa yang dimaksud dengan *fiqh siyasah*. *Fiqh siyasah*

merupakan salah satu aspek hukum Islam yang membicarakan pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan bagi manusia itu sendiri.⁸⁴

Sumber yang digunakan dalam fiqh siyasah sama dengan sumber hukum yang digunakan dalam membahas fiqh lain, dalam fiqh siyasah juga menggunakan ilmu ushul fiqh dan qowaid fiqh. Penggunaan metode ini dalam fiqh siyasah serasa lebih penting dibandingkan dengan fiqh-fiqh yang disebutkan. Karena masalah siyasah tidak diatur secara terperinci oleh syariat Al-Qur'an dan Hadits.⁸⁵ Sumber hukum yang digunakan dalam fiqh siyasah secara umum yaitu :

1. *Al-Qur'an*

Al-Qur'an merupakan sumber pokok aturan agama Islam utama yang dijadikan dasar dalam menentukan hukum. Al-Qur'an adalah kalam Allah yang diturunkan kepada Nabi Muhammad melalui perantara Malaikat Jibril untuk disampaikan ke umat manusia agar dijadikan pedoman dalam hidup.

2. Sunnah

Sunnah merupakan sumber hukum kedua setelah Al-Qur'an yaitu segala sesuatu yang bersumber dari Nabi Muhammad, baik dalam bentuk *qaul* (ucapan), *fi'il* (perbuatan), maupun *taqrir*

⁸⁴ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam Cet-2*, (Jakarta: Kencana, 2016), hal. 2

⁸⁵ Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah : Ajaran, Sejarah, dan pemikiran*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002)hal. 30.

(ketetapan atau diamnya Rasulullah SAW terhadap apa yang diperbuat oleh Sahabat.⁸⁶

3. *Al-Qiyas*

Al-Qiyas dalam *fiqh siyasah*, digunakan untuk mencari ‘illat hukum. Dengan penggunaan *Al-Qiyas*, hukum dari suatu masalah, dapat diterapkan pada masalah yang lain pada masa dan tempat yang berbeda, jika masalah-masalah yang disebutkan terakhir mempunyai ‘illat hukum yang sama dengan masalah yang disebutkan pertama. Penggunaan *Al-Qiyas* sangat bermanfaat, terutama dalam memecahkan masalah-masalah baru. Akan tetapi kenyataan, tidak semua masalah baru dapat dipecahkan dengan penggunaan *Al-Qiyas*. Dalam keadaan demikian, digunakan metode lainnya.⁸⁷

4. *Al-maslahah al-mursalah*

Pada umumnya *Al-Maslahah al-Mursalah* digunakan dalam mengatur dan mengendalikan persoalan-persoalan yang tidak diatur oleh syariat *Al-Qur’an* dan *As-Sunnah*. Oleh karena itu, penerapan *al-maslahah al-murshalah* harus didasarkan pada hasil penelitian yang cermat dan akurat juga dalam kepustakaan *fiqh*, dikenal dengan istilah *istiqra’*. Tanpa penelitian seperti itu, penggunaan *al-maslahah*

⁸⁶ Ridwan HR, *Fiqh Politik Gagasan Harapan dan Keyakinan*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hal. 53.

⁸⁷ Abdul Muin Salim, *Fiqh Siyasah Konsepsi Kekuasaan Politik dalam Al-Qur’an*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002), hal. 50.

almurshalah tidak akan menimbulkan kemaslahatan tetapi justru sebaliknya mengakibatkan kemafsadatan.⁸⁸

5. *Sadd al-Dzariah* dan *Fath al-Dzari'ah*

Dalam fiqh siyasah *Sadd al-Dzar'iah* digunakan sebagai upaya pengendalian masyarakat untuk menghindari kemafsadzataan. Dan *Fath al-Dzari'ah* digunakan sebagai upaya perekayasaan masyarakat untuk kemaslahatan.⁸⁹

6. *Al-'Adah*

Sumber Hukum ketiga yang banyak digunakan dalam fiqh siyasah adalah *Al-Adah*. *Adah* ini ada dua macam, yaitu: *al-Adah as sohihah* yaitu adat yang tidak menyalahi *Syara'*, sedangkan *al-'adah al-fasida* yaitu adat yang bertentangan dengan *syara'*.⁹⁰

7. *Al-Istihsan*

Sering diartikan perubahan dalil yang dipakai seorang mujtahid. Dalam hubungan itu dalil yang satu ke dalil yang menurutnya lebih kuat. Menurut Ibn Arabiy: “melaksanakan dalil yang kuat di antara dua dalil”.⁹¹

⁸⁸ Abdul Muin Salim, *Fiqh Siyasah Konsepsi Kekuasaan Politik dalam Al-Qur'an*, hal. 50.

⁸⁹ *Ibid*, hal. 51.

⁹⁰ *Ibid*, hal. 51.

⁹¹ *Ibid*, hal. 51.

8. Istishab

Istishab menurut bahasa berarti mencari sesuatu yang selalu menyertai, sedangkan menurut ahli Ushul Fiqh adalah membiarkan berlangsungnya suatu hukum yang sudah ditetapkan pada masa lampau dan masih memerlukan ketentuannya sampai sekarang kecuali ada dalil yang mengubahnya.

Menurut Ibnu Qayyim, *istishab* adalah melanjutkan ketetapan suatu hukum yang telah ada atau meniadakan suatu hukum yang sejak semula tidak ada.⁹²

Siyasah dusturiyah adalah bagian fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara. dalam hal ini membahas antara lain konsep-konsep konstitusi (Undang-Undang Dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara). Legislasi (bagaimana cara perumusan Undang-Undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Kajian ini juga membahas konsep negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.⁹³

Dalam *fiqh dusturi*, konstitusi disebut juga dengan "*dusturi*". Kata ini berasal dari bahasa Persia. Semula artinya adalah "seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama". Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) Zoroaster (Majusi). Setelah

⁹² Azhar Basyir, *Asas-Asas Hukum Muamalat*, (Yogyakarta: UII Press, 2000), hal. 4.

⁹³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam Cet-2*, hal. 177.

mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab, kata *dustur* berkembang pengertiannya menjadi asas, dasar, atau pembinaan. Menurut istilah, *dustur* berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun tertulis (konstitusi). Kata *dustur* juga sudah diserap ke dalam bahasa Indonesia yang salah satu artinya adalah Undang-Undang Dasar suatu negara”.⁹⁴

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa kata-kata *dustur* sama dengan *constitution* dalam bahasa Inggris, atau Undang-Undang Dasar dalam bahasa Indonesia.

Permasalahan dalam *siyasah dusturiyah* adalah hubungan antara pemimpin di suatu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaankelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, di dalam *siyasah dusturiyah* biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh *hal ihwal* kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.⁹⁵

Prinsip-prinsip yang diletakkan Islam dalam perumusan Undang-Undang Dasar ini adalah jaminan atas hak asasi manusia, setiap anggota

⁹⁴ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam Cet-2*, hal. 177-178.

⁹⁵ Djazuli, *Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2007), hal. 47.

masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum, tanpa membeda-bedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan, dan agama.⁹⁶

Inti dari persoalan dalam sumber konstitusi ini adalah suatu aturan yang berhubungan antara pemerintah dan rakyat. Konstitusi ini juga membahas suatu yang berkaitan dengan sumber-sumber dan kaidah perundang-undangan di suatu negara, baik sumber material, sumber sejarah, sumber perundangan, maupun sumber penafsirannya. Perumusan konstitusi tersebut tidak dapat dilepaskan dari latar belakang sejarah negara yang bersangkutan, baik masyarakat, politik maupun kebudayaan. Dengan demikian, materi dalam konstitusi itu sejalan dengan aspirasi dan jiwa masyarakat dalam negara tersebut.⁹⁷

2. Ruang Lingkup Siyasah Dusturiyyah

Siyasah dusturiyyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Sekalipun demikian, secara umum disiplin ini meliputi hal-hal sebagai berikut :⁹⁸

- a. Persoalan dan ruang lingkup pembahasan
- b. Persoalan imamah, hak dan kewajibannya
- c. Persoalan rakyat, statusnya dan hak-haknya
- d. Persoalan *bai'at*
- e. Persoalan *waliyul ahdi*
- f. Persoalan perwakilan

⁹⁶ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam Cet-2*, hal. 178.

⁹⁷ *Ibid*, hal. 178.

⁹⁸ Djazuli, *Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*, hal. 47.

- g. Persoalan *ahlul halli wal aqdi*
- h. Persoalan *wizarah* dan perbandingannya

Persoalan Siyasah dusturiyah umumnya tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil kulliy, baik ayat-ayat Al-Qur‘an maupun Hadits, maqashid Syariah, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat. Karena dalil-dalil kulliy tersebut menjadi unsur dinamisator di dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad ulama, meskipun tidak seluruhnya.⁹⁹

Sesuai dengan tujuan negara menciptakan kemaslahatan bagi seluruh manusia, maka negara mempunyai tugas-tugas penting untuk merealisasikan tujuan tersebut. Ada tiga tugas utama dimainkan oleh negara dalam hal ini, yaitu :¹⁰⁰

Pertama, tugas menciptakan perundang-undangan yang sesuai dengan ajaran Islam. Untuk melaksanakan tugas ini, maka negara memiliki kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasyri‘iyyah*). Dalam hal ini, negara memiliki kewenangan untuk melakukan interpretasi, analogi dan inferensi atas *nash-nash* Al-Qur‘an dan Hadits. Interpretasi adalah usaha negara untuk memahami dan mencari maksud sebenarnya tuntutan hukum yang dijelaskan nash. Adapun analogi adalah melakukan metode *Qiyas* suatu hukum yang ada *nash*-nya, terhadap masalah yang berkembang berdasarkan persamaan sebab hukum. Sementara inferensi adalah metode

⁹⁹ Djazuli, *Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*, hal. 47-48.

¹⁰⁰ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam Cet-2*, hal. 157-158.

membuat perundang-undangan dengan memahami prinsip-prinsip syari'ah dan kehendak syar'i (Allah). Bila tidak ada nash sama sekali, maka wilayah kekuasaan legislatif lebih luas dan besar, sejauh tidak menyimpang dari prinsip-prinsip ajaran Islam tersebut.¹⁰¹

Dalam realitas sejarah, kekuasaan legislatif ini pernah dilaksanakan oleh lembaga *ahl al 'aqd*. Kemudian dalam bahasa modern sekarang, lembaga ini biasanya mengambil bentuk sebagai *majelis syura* (parlemen).

Kedua, tugas melaksanakan Undang-Undang, untuk melaksanakannya negara memiliki kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidiyah*). Di sini negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini, negara melakukan kebijakan baik yang berhubungan dengan dalam negeri, maupun yang menyangkut hubungan dengan negara lain (hubungan internasional). Pelaksana tertinggi kekuasaan ini adalah pemerintah (kepala negara) dibantu oleh para pembantunya (kabinet atau dewan menteri) yang dibentuk sesuai kebutuhan dan tuntutan situasi yang berbeda antara satu negara dengan negara Islam lainnya.¹⁰²

Ketiga, tugas mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang telah diciptakan oleh lembaga legislatif. Tugas ini dilakukan oleh lembaga yudikatif (*al-sulthah al-qadha'iyah*). Dalam sejarah Islam, kekuasaan lembaga ini biasanya meliputi wilayah *al-hisbah* (lembaga peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara pelanggaran ringan seperti kecurangan dan penipuan dalam bisnis, *wilayah al-qadha'* (lembaga

¹⁰¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* Cet-2, hal. 158.

¹⁰² *Ibid*, hal. 159.

peradilan yang memutuskan perkara-perkara antara sesama warganya, baik perdata maupun pidana) dan wilayah *al-mazhalim* (lembaga peradilan yang menyelesaikan perkara penyelewengan pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan politik yang merugikan dan melanggar kepentingan atau hak-hak rakyat serta perbuatan pejabat negara yang melanggar HAM rakyat).¹⁰³

3. Prinsip-Prinsip Siyasa Dusturiyyah

Islam sebagai (agama) wahyu dari Allah SWT yang merupakan *rahmatan lil 'alamin* memberi pedoman hidup kepada manusia secara menyeluruh, agar tercapainya kebahagiaan hidup jasmani maupun rohani serta guna mengatur tata kehidupan manusia, baik secara individu maupun bermasyarakat. Secara umum tujuan penciptaan dan dan penetapan hukum oleh Allah SWT adalah untuk kepentingan, kemaslahatan dan kebahagiaan seluruh manusia, baik dunia maupun akhirat.

Prinsip hak dan kewajiban negara dan rakyat ditemukan dalam Al-Qur'an Surat An-Nisa: 59 :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Artinya : Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu, kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian, yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.

¹⁰³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasaht Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam Cet-2*, hal. 159.

Salah satu kemaslahatan umat yaitu setiap tindakan atau suatu kebijaksanaan seorang pemimpin yang menyangkut hak-hak rakyat yang bertujuan mendatangkan kebaikan. Sebab pemimpin adalah penganan amanah.

Semua warga negara dijamin hak-hak dasar tertentu. Menurut Subhi Mahmassani dalam Bukunya *Arkan Huquh al-Insan*, beberapa hak warga negara yang perlu dilindungi adalah: jaminan terhadap keamanan pribadi, harga diri dan harga benda, kemerdekaan untuk mengeluarkan pendapat dan berkumpul, hak untuk mendapatkan pendidikan yang layak, pelayanan medis dan kesehatan, serta keamanan untuk melakukan aktifitas-aktifitas ekonomi.¹⁰⁴

Ayat di atas tidak hanya mengandung pesan moral maupun nilai-nilai mulia yang wajib diikuti oleh setiap muslim, akan tetapi juga mengandung tafsir politik yang sangat tinggi dan mendalam menyangkut prinsip dasar konstitusi negara dalam sistem politik Islam. Ayat-ayat ini menegaskan bahwa sesungguhnya Al-Qur'an mengandung nilai-nilai yang bersifat universal dan komprehensif yang tidak hanya mengatur hubungan manusia dengan Tuhannya, tetapi sekaligus berbicara tentang sistem bermuamalah dengan sesama manusia dalam kerangka kehidupan yang majmuk dalam sebuah institusi negara, di mana umat Islam sebagai objek hukum dituntut untuk mengamalkannya dalam kehidupan bernegara dan berbangsa.

¹⁰⁴ Mutiara Fahmi, "Prinsip Dasar Hukum Politik Dalam Islam", jurnal hal. 57

Prinsip keadilan ditemukan dalam Al-Qur'an Surat An-Nisa ayat 58:

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

Artinya : Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat.

Dan Surat An-Nisa ayat 135 :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلَّهِ وَلَوْ عَلَىٰ أَنْفُسِكُمْ أَوِ الْوَالِدِينَ وَالْأَقْرَبِينَ ۚ إِنَّ يَكُنْ عَنِيًّا أَوْ فَقِيرًا فَاللَّهُ أَوْلَىٰ بِهِمَا ۚ فَلَا تَتَّبِعُوا الْهَوَىٰ أَنْ تَعْدِلُوا ۗ وَإِنْ تَلَوَّا أَوْ تَعْرَضُوا فَأِنَّ اللَّهَ كَانَ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا

Artinya : Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu bapa dan kaum kerabatmu. Jika ia kaya ataupun miskin, maka Allah lebih tahu kemaslahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan jika kamu memutar balikkan (kata-kata) atau enggan menjadi saksi, maka sesungguhnya Allah adalah Maha Mengetahui segala apa yang kamu kerjakan.

Sebagaimana prinsip ini juga didapati dalam surat As-Syura : 15.

Prinsip keadilan adalah kunci utama penyelenggaraan negara. Keadilan dalam hukum menghendaki setiap warga negara sama kedudukannya di depan hukum.

Prinsip musyawarah ditemukan dalam Al-Qur'an Surat Ali Imran ayat 159 :

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ ۗ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ ۗ فَاعْفُ عَنْهُمْ
وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

Artinya : Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu Berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakal kepada-Nya.

Prinsip *amar ma'ruf nahi munkar* ditemukan dalam Al-Qur'an surat Ali Imran ayat 104 :

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ ۗ وَأُولَٰئِكَ هُمُ
الْمُفْلِحُونَ

Artinya : Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebijakan, menyuruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang munkar; merekalah orang-orang yang beruntung.

Amar ma'ruf nahi munkar adalah sebuah mekanisme *check and balancing* dalam sistem politik Islam. Sistem ini terlembaga dalam pandangan mayoritas Islam (*sunni*) bukan seorang yang suci (*ma'shum*), oleh karenanya sangat mungkin untuk dikritisi dan dinasehati.¹⁰⁵

Prinsip *amar ma'ruf nahi munkar* mengajak kepada setiap muslim untuk menjadi pribadi yang shaleh dan mushlih.

¹⁰⁵ Mutiara Fahmi, "Prinsip Dasar Hukum Politik Dalam Islam", hal. 59.

Atas dasar ayat ini di jalur politik, harus ada kelompok atau partai politik yang memperjuangkan kebaikan dan mencegah kemunkaran secara konstitusional. Dengan cara membuat peraturan perundang-undangan di tingkat nasional dan peraturan daerah di tingkat daerah yang membuat dan memudahkan umat Islam bisa leluasa untuk mengerjakan kewajiban agama mereka.

Sebegitu pentingnya *amar ma'ruf nahi munkar*, Islam bahkan menjadikannya sebagai salah satu tujuan bernegara sebagaimana Al-Qur'an surat Al-Hajj ayat 41 :

الَّذِينَ إِذَا مَكَتُهُمْ فِي الْأَرْضِ أَقَامُوا الصَّلَاةَ وَآتَوُا الزَّكَاةَ وَأَمَرُوا بِالْمَعْرُوفِ وَنَهَوْا عَنِ الْمُنْكَرِ ۗ وَاللَّهُ عَاقِبَةُ الْأُمُورِ

Artinya : (yaitu) orang-orang yang jika kami teguhkan kedudukan mereka di muka bumi niscaya mereka mendirikan sembahyang, menunaikan zakat, menyuruh berbuat ma'ruf dan mencegah dari perbuatan yang munkar; dan kepada Allah lah kembali segala urusan.

BAB IV

ANALISIS KEDUDUKAN MAKLUMAT KAPOLRI TINJAUAN HUKUM TATA NEGARA DAN FIKIH SIYASAH

A. Analisis Maklumat Kapolri dalam Hukum Tata Negara

1. Kedudukan Hukum Berdasarkan Hierarki Perundang-undangan

Kepala Polri Jenderal Idham Azis mengeluarkan maklumat Nomor Mak/2/III/2020 tertanggal 19 Maret 2020. Maklumat ini terbit dalam rangka mencegah penyebaran Corona. Dalam maklumat itu, Kepala Polri Jenderal Idham Azis meminta masyarakat untuk tidak membuat kegiatan yang menyebabkan massa berkumpul dalam jumlah banyak. Kegiatan berkumpul ini termasuk pertemuan sosial budaya, aliran keagamaan, konser musik, pagelaran budaya, pasar malam, unjuk rasa, pawai, dan lain-lain.¹⁰⁶

Maklumat ini berisikan beberapa himbauan kepada masyarakat Indonesia diantaranya sebagai berikut :

1. Tidak mengadakan kegiatan sosial kemasyarakatan yang menyebabkan berkumpulnya massa dalam jumlah banyak, baik di tempat umum maupun di lingkungan sendiri, yaitu:
 - a. Pertemuan sosial, budaya, keagamaan dan aliran kepercayaan dalam bentuk seminar, lokakarya, sarasehan dan kegiatan lainnya yang sejenis;

¹⁰⁶ Tempo.co, “Kapolri Terbitkan Maklumat Corona, Minta Tak Ada Kegiatan Besar”, <https://nasional.tempo.co/read/1322418/kapolri-terbitkan-maklumat-corona-minta-tak-ada-kegiatan-besar> (diakses pada 14 Oktober 2021 pukul 19.30)

- b. Kegiatan konser musik, pekan raya, festival, bazaar, pasar malam, pameran, dan resepsi keluarga; Kegiatan olah raga, kesenian, dan jasa hiburan;
 - c. Unjuk rasa, pawai, dan karnaval; serta
 - d. Kegiatan lainnya yang menjadikan berkumpulnya massa.
2. Tetap tenang dan tidak panik serta lebih meningkatkan kewaspadaan di lingkungan masing-masing dengan selalu mengikuti informasi dan imbauan resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah;
3. Apabila dalam keadaan mendesak dan tidak dapat dihindari, kegiatan yang melibatkan banyak orang dilaksanakan dengan tetap menjaga jarak dan wajib mengikuti prosedur pemerintah terkait pencegahan penyebaran Covid-19;
4. Tidak melakukan pembelian dan/atau menimbun kebutuhan bahan pokok maupun kebutuhan masyarakat lainnya secara berlebihan;
5. Tidak terpengaruh dan menyebarkan berita-berita dengan sumber tidak jelas yang dapat menimbulkan keresahan di masyarakat; dan
6. Apabila ada informasi yang tidak jelas sumbernya dapat menghubungi kepolisian setempat.

Dari uraian diatas penulis melihat pada poin pertama, maklumat ini menghimbau masyarakat untuk tidak mengadakan kegiatan sosial kemasyarakatan yang menyebabkan berkumpulnya massa dalam jumlah banyak, baik di tempat umum maupun di lingkungan sendiri. Dengan kata lain, maklumat ini berisikan pembatasan terhadap hak asasi manusia bagi seluruh masyarakat Indonesia dalam melakukan aktivitas sehari-hari.

Bahkan Gugus Tugas Covid-19 menjadikan Maklumat Kapolri ini sebagai dasar melakukan pembubaran kerumunan di tempat-tempat ramai seperti Cafe, Pasar dan lain sebagainya.

Perlu diketahui, maklumat adalah naskah dinas yang memuat pemberitahuan mengenai berlakunya peraturan yang di dalamnya dapat memuat sanksi menurut hukum yang berlaku bagi mereka yang tidak menjalankan atau menaati apa yang dimaksudkan dalam peraturan itu.¹⁰⁷ Maklumat Kapolri berlaku untuk seluruh jajaran Kepolisian dan/atau masyarakat.¹⁰⁸

Pada dasarnya maklumat bukanlah jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Adapun jenis dan hierarki perundang-undangan terdiri atas¹⁰⁹ :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

¹⁰⁷ Pasal 1 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Naskah Dinas dan Tata Persuratan Dinas di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

¹⁰⁸ Pasal 8 ayat (2) huruf a Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Naskah Dinas dan Tata Persuratan Dinas di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

¹⁰⁹ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Hal ini juga tidak ditemukan dalam pasal 8 jenis peraturan perundang-undangan selain pada pasal 7 ayat (1). Dalam konsep negara hukum demokratis, setiap pembentukan peraturan, baik di tingkat pusat maupun daerah harus dapat dipertanggungjawabkan keabsahannya kepada rakyat. Hal ini juga berkonsekuensi pada mekanisme pengujiannya validitas norma di Mahkamah Konstitusi yang harus jelas jenis dan hierarkinya. Pada posisi inilah pengujian maklumat menjadi dipertanyakan.

Keberadaan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan juga berakibat terhadap materi muatan karena setiap jenis peraturan perundang-undangan mempunyai materi muatan tersendiri yang biasanya didasarkan pada peraturan perundang-undangan di atasnya. Sehingga materi yang menurut ketentuannya harus diatur dengan undang-undang itu tidak dapat dan tidak dibenarkan diatur dengan jenis atau bentuk peraturan lain, misalnya dengan Peraturan Pemerintah atau Keputusan Presiden, begitu juga sebaliknya.

Adapun materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi¹¹⁰:

1. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Perintah suatu Undang-undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
3. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;

¹¹⁰ Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

4. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
5. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Atas hal ini materi muatan undang-undang lah yang lebih tepat mengatur larangan, perintah, melahirkan norma baru bahkan dapat menetapkan pembatasan untuk menjamin serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain yang saat ini tercermin pada isi maklumat Kapolri ini.

Dari penjelasan diatas, penulis menarik kesimpulan bahwa penegakan hukum yang dilakukan Gugus Tugas Covid-19 dalam penanganan penyebaran virus corona tidak tepat dan tidak memiliki kekuatan hukum. Meskipun dalam Surat Telegram Polri mengkaitkannya dengan Pasal-pasal di KUHP.

2. Kekuatan Hukum Berdasarkan Asas yang Digunakan

Pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam rangka Percepatan Penanganan Covid-19 ditetapkan di Jakarta pada tanggal 31 Maret 2020 oleh Presiden Joko Widodo, yang isinya tentang himbauan kepada masyarakat untuk menghindari dan tidak mengadakan pertemuan besar atau kerumunan orang. Jika harus berada di sekitar orang, jaga jarak dengan orang lain sekitar 6 kaki (2 meter). Dengan semakin meluasnya penyebaran Covid-19, maka pemerintah kemudian menetapkan aturan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Kebijakan ini dimaksudkan

untuk membatasi orang yang akan bekerja, bepergian, dan interaksi fisik.¹¹¹

Begitupun Kepolisian Republik Indonesia yang berfungsi sebagai salah satu fungsi pemerintahan negara dibidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat,¹¹² turut ambil peran dalam membantu Pemerintah dalam penanganan wabah covid-19 ini.

Berdasarkan Asas *Salus Populi Superma Lex Esto* atau Keselamatan Rakyat adalah Hukum Tertinggi, Kepala Kepolisian Republik Indonesia Jenderal Idham Azis menerbitkan Maklumat Kapolri Nomor Mak/2/III/2020 tentang Kepatuhan terhadap Kebijakan Pemerintah dalam Penanganan Penyebaran Virus Corona (Covid-19) yang berisikan larangan mengadakan kegiatan sosial kemasyarakatan yang menyebabkan berkumpulnya massa dalam jumlah banyak, baik ditempat umum maupun di lingkungan sendiri.

Tetapi dalam upaya memerangi Pandemi COVID-19 dengan kondisi dan situasi darurat sekarang ini dimana keselamatan rakyat menjadi taruhannya maka pemerintah seharusnya menjalankan segala daya upaya untuk memutus rantai penyebaran COVID-19 ini agar Indonesia bisa kembali pulih.

Hal tersebut merupakan suatu *conditio sine quanon* sesuai asas hukum yang dicetuskan oleh Marcus Tullius Cicero yaitu "*Salus populi*

¹¹¹ Renita Sariah Damanik, Membangun Sinergitas Lintas Sektordalam Menghadapi Covid-19, Volume 1 No.2/2020 April 2020 hal. 29

¹¹² Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

suprema lex esto” yang artinya keselamatan rakyat adalah hukum tertinggi.

Asas hukum *Salus populi suprema lex esto* merupakan fundamen dari Alenia keempat UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia... maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada...”

Ini merupakan alenia sakral yang menjadi tujuan pembentukan negara Republik Indonesia. Perlindungan segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia ini merupakan hukum tertinggi bagi negara ini. Itulah mengapa tujuan perlindungan segenap bangsa dan seluruh tumpah darah tertuang dalam Pembukaan Konstitusi Indonesia sebagai hukum tertinggi.

Namun demikian, sesuai dengan pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Indonesia merupakan negara hukum” tentunya lembaga eksekutif, legislatif maupun yudikatif harus mengikuti aturan main yang telah ditetapkan konstitusi. Sehingga tidak terjadi tumpang tindih hukum.

Mantan Ketua Mahkamah Konstitusi Jimly Asshiddiqie menjelaskan Asas *Salus Populi Suprema Lex Esto* baru bisa digunakan saat pemerintah menetapkan status darurat sebagaimana Pasal 12 Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”.¹¹³

Kemudian Jimly Ashiddiqie menerangkan “semua undang-undang yang menjadi dasar penanganan covid-19, seperti undang-undang tentang bencana, undang-undang karantina kesehatan, undang-undang covid, tidak satupun gunakan pintu darurat seperti yang diamanahkan dalam pasal 12 UUD 1945. Artinya yang dipakai harus Hukum Tata Negara normal. Maka asas *salus populi suprema les esto* tidak bisa digunakan”.

B. Analisis Kedudukan Maklumat Kapolri dalam Fikih Siyasah

Melihat tujuan dari Maklumat Kapolri Nomor MAK/2/III/2020 tentang Kepatuhan Terhadap Kebijakan Pemerintah Dalam Penanganan Penyebaran Virus Corona (Covid-19) yaitu agar penyebaran virus corona tidak menyebar luas dan berkembang menjadi gangguan keamanan serta ketertiban masyarakat.

Dengan kata lain, tujuan dari maklumat ini adalah memberikan kemaslahatan untuk seluruh masyarakat Indonesia. Melalui pendekatan sumber hukum *fiqh siyasah* yaitu *al-maslahah al mursalah* kedudukan maklumat ini sangat penting bagi negara khususnya untuk keselamatan masyarakat Indonesia. Karena seperti kita ketahui bahwa wabah ini beresiko sangat fatal

¹¹³ CNN Indonesia, “*Jimly : Salus Populis Suprema Lex Esto Belum Bisa Digunakan*”, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210319061501-20-619425/jimly-salus-populi-suprema-lex-esto-belum-bisa-digunakan> (diakses pada 14 Oktober 2021, pukul 20.33 WIB)

bagi kesehatan manusia dan sangat mudah menular terutama kepada orang-orang yang memiliki usia di atas 50 tahun (lansia).

Namun apabila pendekatan dilakukan dengan dasar hukum *Sadd al-Dzariah*, maka maklumat Kapolri tidak memiliki kedudukan hukum. Meskipun lahirnya maklumat ini menggunakan dasar *Asas Salus Populi Suprema Lex Esto* atau keselamatan rakyat adalah hukum tertinggi yang tujuannya untuk melindungi keselamatan rakyat dari virus corona yang dianggap sangat berbahaya, tapi karena maklumat Kapolri tidak termasuk dalam jenis ataupun hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yang dikhawatirkan penggunaannya akan menjadi problematika di masyarakat. Hal ini senada dengan pengertian *Sadd al-Dzariah* yang dikemukakan oleh Asy-Syaukani yaitu masalah atau perkara yang pada lahirnya dibolehkan namun akan mengantarkan kepada perbuatan yang dilarang (al-mahzhur).

BAB V

PENUTUP

H. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dan analisi pada bagian pembahasan skripsi ini, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

1. Kedudukan Maklumat Kapolri bukanlah jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Adapun jenis dan hierarki perundang-undangan terdiri dari UUD 1945, Tap MPR, UU/Perppu, PP, Perpres, Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Maklumat Kapolri juga tidak ditemukan dalam pasal 8 jenis peraturan perundang-undangan selain pada pasal 7 ayat (1). Dalam konsep negara hukum demokratis, setiap pembentukan peraturan, baik di tingkat pusat maupun daerah harus dapat dipertanggungjawabkan keabsahannya kepada rakyat. Hal ini juga berkonsekuensi pada mekanisme pengujiannya validitas norma di Mahkamah Konstitusi yang harus jelas jenis dan hierarkinya. Dari penjelasan tersebut dapat dipahami bahwa maklumat kapolri ini tidak memiliki kedudukan hukum dalam peraturan perundang-undangan dan tidak dapat dijadikan sebagai dasar hukum bagi Gugus Tugas Covid-19 dalam membubarkan massa.
2. Penggunaan Asas *Salus Populi Suprema Lex Esto* atau Keselamatan Rakyat adalah Hukum Tertinggi sebagai dasar dari Maklumat merupakan hal keliru.

Hal ini dukung dengan pernyataan Mantan Ketua Mahkamah Konstitusi Jimly Asshiddiqie yaitu “*Salus Populi Suprema Lex Esto* belum bisa digunakan karena dasar dalam penanganan covid-19 seperti Undang-Undang Bencana, Undang-Undang Karantina Kesehatan dan Undang-Undang Covid-19 tidak satu pun menggunakan pintu darurat pasal 12 UUD 1945. Artinya yang dipakai harus Hukum Tata Negara Normal”.

3. Dalam Fikih Siyasah apabila Melihat tujuan dari Maklumat Kapolri Nomor MAK/2/III/2020 tentang Kepatuhan Terhadap Kebijakan Pemerintah Dalam Penanganan Penyebaran Virus Corona (Covid-19) yaitu agar penyebaran virus corona tidak menyebar luas dan berkembang menjadi gangguan keamanan serta ketertiban masyarakat. Dengan kata lain, tujuan dari maklumat ini adalah memberikan kemaslahatan untuk seluruh masyarakat Indonesia. Melalui pendekatan sumber hukum *fiqh siyasah* yaitu *al-maslahah al mursalah* maka kedudukan maklumat ini sangat penting bagi negara khususnya untuk keselamatan masyarakat Indonesia. Karena seperti kita ketahui bahwa wabah ini beresiko sangat fatal bagi kesehatan manusia dan sangat mudah menular terutama kepada orang-orang yang memiliki usia di atas 50 tahun (lansia).

I. Saran

Adapun saran yang dapat disampaikan dalam skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Indonesia sebagai negara yang tergolong progresif dalam membuat peraturan perlu melakukan penyempurnaan lagi, baik dalam tataran

konseptual, normatif-yuridis maupun pada tataran praktis, terkait dengan penanganan wabah maupun hal lainnya yang tergolong keadaan darurat. Hal ini guna memudahkan pemerintah dalam mengidentifikasi keadaan yang dapat digolongkan sebagai keadaan darurat, menentukan kebijakan dalam mengatasi keadaan darurat tersebut, serta menghindari ketidaksesuaian antara penerapan hukum dengan keadaan darurat yang sedang dihadapi.

2. Kepolisian Republik Indonesia yang juga tergolong progresif dalam membuat maklumat terutama satu tahun terakhir perlu melakukan koordinasi kepada lembaga legislatif dan membaca lebih seksama terkait peraturan yang ditetapkan pemerintah agar tidak salah dalam mengangkat dasar hukum maupun muatan isi dalam maklumat.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Al-Jawziyah, Ibn Qayyim. 1961. *Al-Thuruq al-Hukmiyah fi al-Siyasah al-Syar'iyah*. Kairo : al-Mu'assasah al-'Arabiyyah.
- Al-Mawardi. 2002. *al-Ahkam al-Sulthaniyyah*. Beirut : Dar al-Fikr.
- Arikunto, Suharsimi. 2002. *Prosedur Penelitian : Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta : Rineka Cipta.
- Ash-Shiddieqy, T.M. Hasbi. *Pengantar Siyasah Syar'iyah*. Yogyakarta : Madah.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Asshiddiqie, Jimly. 2016. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Astawa, I Gede Pantja. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*. Bandung: PT. Alumni.
- Bahansi, Ahmad Fathi. 1965. *Al-Siyasah al-Jinayah fi al-Syari'at al-Islam*. Mesir : Maktabah Dar al-Umdah.
- Basyir, Azhar. 2000. *Asas-Asas Hukum Muamalat*. Yogyakarta: UII Press.
- Djazuli. 2007. *Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- HR, Ridwan. 2010. *Fiqh Politik Gagasan Harapan dan Keyakinan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Huda, Ni'matul. 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Perss.
- Huda, Ni'matul. 2005. *Negara Hukum demokrasi dan judicial Review*. Yogyakarta : UII Press. Cetakan Pertama.
- Ibn Manzhur. 1968. *Lisan al-Arab*. Beirut : Dar al-Shadr. Juz. 6.
- Ibrahim, Jhony. 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum NorMatif*. Malang : Bayumedia Publishing.

- Indrati, Maria Parida. 1998. *Ilmu Perundang-undangan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Iqbal, Muhammad. 2014. *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Iqbal, Muhammad. 2016. *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam Cet-2*. Jakarta: Kencana.
- Kelsen, Hans. 2010 *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara Judul Aslinya (Theory Of Law and State)* Diterjemahkan Rasul Muttakin. Bandung : Cetakan ke IV, Nusa Media.
- Khallaf, Abdul Wahhab. 1977. *Al-Siyasah al-Syar'iyah*. Kairo : Dar al-Anshar.
- Lubis, M.Solly. 1994. *Filsafat Ilmu dan Penelitian*. Bandung: Mandar Madju
- Ma'luf. 1986. *al-Munjid fi al-Lughah wa al-A'lam*. Beirut : Dar al-Masyriq.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2013. *Penelitian Hukum*. Jakarta : Kencana Prenade Media Group. Cetakan ke-VIII.
- Mas'ud, Muhammad Khalid. 1995. *Filsafat Hukum Islam dan Perubahan Sosial, Alih Bahasa: Yudian W. Asmin*. Surabaya : al Ikhlas.
- Muhammad, Abdulkadir. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung : PT Citra Adiya Bakti.
- Notonegoro. 1988. *Pancasilah Dasar falsafah Negara, (Kumpulanm 3 Pokok Uraian Persoalan tentang Pancasila)*, cet. 7. Jakarta : Bina Aksara.
- Pulungan, Suyuti. 2002. *Fiqh Siyasah : Ajaran, Sejarah, dan pemikiran*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Salim, Abdul Muin. 2002. *Fiqh Siyasah Konsepsi Kekuasaan Politik dalam Al-Qur'an*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Sihombing, Herman. 1996. *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Djambatan.
- Soedjono Soekanto dan Sri Mamuji. 2003. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta : Rajawali Pers.
- Soejono dan H. Abdurahman. 2003. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta : Rineka Cipta.

- Soeprapto, Maria Farida Indrati. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan (1) (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*. Yogyakarta: Kanisius.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji. 2003. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sueprapto, Maria Farida Indrati. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan*. Jakarta: Kanisius.
- Sunggono, Bambang. 2003. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Suteki dan Galang Taufani. 2018. *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*. Depok: PT. Raja Grafindo Persada.
- Syahuri, Taufiqurrohman. 2004. *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945- 2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain Di Dunia*. Bogor : Ghalia Indonesia.
- Syamsuddin, Aziz. 2011. *Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang*. Jakarta : Sinar Grafika. Cetakan Pertama.
- Syarifuddin, Amir. 1990. *Pembaruan Pemikiran dalam Islam*. Padang : Angkasa.
- Zahrah, Muhammad Abu. 1957. *Ushul al-Fiqh*. Kairo : Dar al-Fikr.
- Zuhraeni. 2010. *Tata Negara Indonesia*. Bandar Lampung : Penerbit Fakultas Syariah.

B. Peraturan

- Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Naskah Dinas dan Tata Persuratan Dinas di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

C. Disertasi

Attamimi, A. Hamid. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara (Satu Studi Analisis Keputusan Presiden yang berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I Pelita VI)*, Disertasi Doktor Universitas Indonesia. Jakarta.

D. Jurnal

Attamimi, A. Hamid. 1981. *UUD 1945-Tap MPR Undang-Undang (Kaitan Norma Hukum Ketiganya)*. Jakarta.

Damanik, Renita Sariah. 2020. *Membangun Sinergitas Lintas Sektor dalam Menghadapi Covid-19*, Volume 1 No.2/2020 April 2020.

Hairi, Prianter Jaya. 2020. *Implikasi Hukum Pembatasan Sosial Berskala Besar Terkait Pencegahan Covid-19*, Info Singkat, Vol. XII, No.7/I/Puslit/April/2020.

Mutiara Fahmi, "*Prinsip Dasar Hukum Politik Dalam Islam*",

Yuliana. 2020. *Wellness and Healthy Magazine, Corona Virus Diseases (Covid-19)*; sebuah tinjauan literatur. Vol. 2 No. 1.

E. Dokumen Internet

CNN Indonesia, "*Jimly : Salus Populis Suprema Lex Esto Belum Bisa Digunakan*", <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210319061501-20-619425/jimly-salus-populi-suprema-lex-esto-belum-bisa-digunakan> (diakses pada 14 Oktober 2021, pukul 20.33 WIB)

Gatot Priadi, "*Istilah dan Pengertian Hukum*", <http://lawdisfor.blogspot.com/2017/01/istilah-dan-pengertian-hukum.html> (diakses pada 12 Oktober 2021, pukul 18.00)

Sayap Bening, *“Tujuan dan Fungsi Hukum Tata Negara”*, <https://bantuanhukum-sbm.com/artikel-tujuan-dan-fungsi-hukum-tata-negara> (diakses pada 12 Oktober 2021, pukul 18.15)

Tempo.co, *“Kapolri Terbitkan Maklumat Corona, Minta Tak Ada Kegiatan Besar”*, <https://nasional.tempo.co/read/1322418/kapolri-terbitkan-maklumat-corona-minta-tak-ada-kegiatan-besar> (diakses pada 14 Oktober 2021 pukul 19.30)

Wikipedia, *“Maklumat”*, <https://id.wikipedia.org/wiki/Maklumat> (diakses pada 12 Oktober 2021, pukul 17.30)