

**BAB II**  
**KONSEP *JUSTICE COLABORATOR* DAN SIYASAH**  
***DUSTURIYAH***

**A. Teori *Justice Collaborator***

**1. Pengertian *Justice Collaborator***

Secara yuridis, pengertian *Justice Collaborator* terdapat dalam Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perlindungan Saksi dan Korban menyatakan,

“Saksi pelaku adalah tersangka, terdakwa atau terpidana yang bekerja sama dengan penegak hukum untuk mengungkap suatu tindak pidana dalam kasus yang sama.”<sup>20</sup>

*Justice Collaborator* adalah istilah yang digunakan terhadap seseorang yang menjadi saksi namun juga berperan bersama-sama sebagai pelaku kejahatan. Di Indonesia sendiri saksi yang juga sekaligus sebagai pelaku

---

<sup>20</sup> Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perlindungan Saksi dan Korban

ini di kenal dengan beberapa istilah antara lain:

- a. Saksi Tersangka,
- b. Saksi Pelaku yang Bekerjasama / *Justice Collaborator*,
- c. Saksi Mahkota.

Sedangkan menurut Satuan Tugas Pemberantasan Mafia Hukum (Satgas Antimafia) mendefinisikan *Justice Collaborator* sebagai pelaku yang bekerja sama yaitu (baik dalam status saksi, pelapor, atau informan) yang memberikan bantuan kepada penegak hukum dalam bentuk pemberian informasi penting, bukti-bukti yang kuat, atau keterangan/kesaksian di bawah sumpah, yang dapat mengungkapkan suatu tindak pidana dimana orang tersebut terlibat di dalam tindak pidana yang dilaporkannya tersebut (atau bahkan suatu tindak pidana lainnya). Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) saksi pelaku dikenal dengan istilah Saksi Mahkota (*Crown Witness*).

## 2. Sejarah *Justice Collaborator*

*Justice Collaborator* merupakan istilah baru di Indonesia, namun di Indonesia terdapat istilah Saksi Mahkota (*Crown Witness*), yaitu salah satu pelaku tindak pidana yang dijadikan sebagai saksi kunci untuk mengungkap suatu tindak pidana.

Pada awalnya, lahirnya peraturan yang memfasilitasi kerjasama antara *Justice Collaborator* dengan aparat penegak hukum pertama kali diperkenalkan oleh Amerika Serikat pada tahun 1970 an. Fasilitas tersebut untuk menghadapi para mafia yang menerapkan *omerta* (sumpah tutup mulut).<sup>21</sup> Setiap anggota mafia Amerika Serikat diwajibkan untuk menutup mulutnya dan tetap diam dan jangan pernah membicarakan apa yang telah dilihatnya. Apabila mereka melanggar sumpah tersebut dan bekerjasama dengan polisi, maka keselamatan dirinya serta keluarganya akan terancam. Dengan begitu para

---

<sup>21</sup> Lilik Mulyadi, *Perlindungan Hukum Terhadap Whistleblower dan Justice Collaborator Dalam Upaya Penanggulangan Organized Crime di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2015), h. 5

aparatus penegak hukum kesulitan untuk membujuk para saksi kunci untuk memberi kesaksian. Hal tersebut membuat Departemen Kehakiman Amerika Serikat meyakini bahwa program Perlindungan Saksi harus dijadikan suatu lembaga.<sup>22</sup>

Di Indonesia Perkembangan *Justice Collaborator* bertitik tolak pada Pasal 37 ayat (2) *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) Tahun 2003 diadopsi pada sidang ke-58 Majelis Umum Melalui Resolusi Nomor 58/4 tanggal 31 Oktober 2003 dan juga telah diratifikasi Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi 2003) yang berlaku efektif sejak 18 April 2006 dimana ditegaskan bahwa:

“Setiap negara peserta wajib mempertimbangkan, memberi kemungkinan dalam kasus-kasus tertentu, memberi hukuman dari seorang pelaku yang memberikan kerjasama yang substansial dalam

---

<sup>22</sup> Lilik Mulyadi, *Perlindungan Hukum Terhadap Whistleblower dan Justice Collaborator Dalam Upaya Penanggulangan Organized Crime di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2015), h. 5

penyelidikan atau penuntutan suatu kejahatan yang ditetapkan dalam konvensi ini”<sup>23</sup>.

Kemudian dalam Pasal 37 ayat (3) UNCAC dikemukakan

bahwa:

“Setiap negara peserta wajib mempertimbangkan kemungkinan sesuai dengan prinsip-prinsip dasar hukum nasionalnya, untuk memberikan kekebalan dari penuntutan bagi orang yang memberikan kerjasama yang substansial dalam penyelidikan atau penuntutan suatu tindak pidana yang ditetapkan berdasarkan konvensi ini.”<sup>24</sup>

Selain UNCAC, Indonesia juga telah meratifikasi *United Nations Convention Against Transnasional Organized Crime* melalui Undang- Undang Nomor 5 Tahun 2009 tentang Konvensi PBB Anti Kejahatan Transnasional Terorganisir (*United Nations Convention Against Transnasional Organized Crime/UNCATOC*).

Kedua Konvensi PBB ini, yang telah diratifikasi oleh Indonesia, merupakan dasar hukum yang melatar belakangi lahirnya ide tentang *justice collaborator* dalam peradilan pidana.

---

<sup>23</sup> Pasal 37 ayat (2) *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) Tahun 2003

<sup>24</sup> Pasal 37 ayat (3) *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) Tahun 2003

### 3. Syarat-Syarat Menjadi *Justice Collaborator*

Pelaksanaan *Justice Collaborator* dilakukan oleh penyidik kepolisian dengan syarat sebagaimana yang telah dituangkan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 04 Tahun 2011 Tentang Perlakuan Bagi Pelapor Tindak Pidana (*Whistleblower*) dan Saksi Pelaku yang Bekerjasama (*Justice Collaborator*) sebagai berikut:<sup>25</sup>

- a. Pelaku tindak pidana khusus
- b. Mengakui kejahatan yang dilakukan
- c. Bukan pelaku utama
- d. Bersedia menjadi saksi dalam proses persidangan
- e. Jaksa penuntut umum dalam tuntutananya menyatakan bahwa yang terlibat memberikan keterangan dan bukti-bukti yang signifikan.

Permohonan pengajuan menjadi *Justice Collaborator* diajukan pada saat tahan penyidikan, karena dalam berkas Berita Acara Pemeriksaan (BAP) dan resume penyidik

---

<sup>25</sup> Henli Hendri Waloko, *Penerapan Ketentuan Justice Collaborator Tindak Pidana Narkotika Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Fakultas Hukum Universitas Islam Malang, h. 30

harus mencantumkan bahwa tersangka atau terperiiksa selama proses penyidikan bersedia memberikan keterangan dan bekerjasama kooperatif sebagai *Justice Collaborator*.

#### **4. Urgensi *Justice Collaborator* Dalam Mengungkap Kasus Tindak Pidana Terorganisir**

Menurut Abdul Haris Semendawai, adapun urgensi untuk memberdayakan tersangka atau terdakwa untuk memberikan informasi dan bekersama dalam membongkar tindak pidana *transnational organized crime* (dalam hal ini tindak pidana narkoba) di Indonesia didasari oleh beberapa alasan yaitu sebagai berikut:<sup>26</sup>

*Pertama*, sulitnya membongkar tindak pidana *transnational organized crime* karena tindak pidana ini dilakukan oleh organisasi tindak pidana yang dilakukan secara terorganisasi, terencana dan tersembunyi. Sehingga untuk membongkar tindak pidana tersebut dibutuhkan informasi dari orang dalam yang terlibat. Apabila yang

---

<sup>26</sup> Abdul Haris Semendawai, *Penetapan Status Justice Collaborator bagi Tersangka atau Terdakwa dalam Perspektif Hak Asasi Manusia*, Jurnal Padjadjaran Ilmu Hukum Volume 3, Nomor 3 Tahun 2016. h. 483.

bersangkutan secara terbuka memberikan informasi dan kesaksian kepada aparat penegak hukum maka keterangannya akan dijadikan alat bukti untuk digunakan dalam menuntut pertanggungjawaban pidana kepada pelaku tindak pidana lainnya yang memiliki peran lebih penting. *Kedua*, praktik menggunakan informasi dari tersangka atau terdakwa tersebut sudah dilaksanakan di beberapa negara seperti Amerika Serikat dan Italia. Dari kasus-kasus yang ditangani, telah berhasil mengungkap dan membongkar tindak pidana yang dilakukan oleh sejumlah organisasi mafia.

*Ketiga*, dalam rangka melindungi Hak Asasi Manusia tersangka atau terdakwa yang telah diatur dalam sejumlah instrumen HAM Internasional yang telah diratifikasi oleh Indonesia.

## **5. Pengaturan *Justice Collaborator* dalam Hukum Positif Indonesia**

*Justice Collaborator* secara yuridis dapat ditemukan pada Undang- Undang Nomor 13 Tahun 2006 Tentang

Perlindungan Saksi dan Korban jo Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Namun di dalam Undang-Undang itu sendiri pasal-pasal yang mengatur serta menjabarkan tentang saksi pelaku bekerjasama dinilai sangat minim. Undang-Undang tersebut juga tidak memberikan panduan yang jelas apa saja yang menjadi prasyarat untuk dapat menetapkan seseorang menjadi *Justice Collaborator*. Peran seorang pelaku yang dijadikan sebagai saksi dalam peraturan yang ada saat ini hanya dikenal dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Perlindungan Saksi dan Korban jo Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Dari rumusan tersebut Undang-Undang tersebut telah memberikan payung hukum pertama mengenai pelaku yang bekerjasama yang dalam Undang-Undang tersebut disebut dengan istilah “saksi yang juga tersangka”.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Supriyadi Widodo Eddyono, *Prospek Penggunaan Pelaku yang Bekerjasama di Indonesia*, Journal Article, Jurnal LPSK, 2011. h. 209.

Selain diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Perlindungan Saksi dan Korban jo Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Saksi dan Korban, *Justice Collaborator* diatur juga di dalam Surat Edaran Mahkamah Agung.

Republik Indonesia Nomor: 04 Tahun 2011 tentang Perlakuan Bagi Pelapor Tindak Pidana (*Whistleblower*) dan Saksi Pelaku yang Bekerjasama (*Justice Collaborator*). Pada SEMA tersebut, *Justice Collaborator* dimaknai sebagai seorang pelaku tindak pidana tertentu, tetapi bukan pelaku utama, yang mengakui perbuatannya dan bersedia menjadi saksi dalam proses peradilan. Dalam Surat Keputusan Bersama antara Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK), Kejaksaan Agung, Kepolisian RI, KPK dan Mahkamah Agung, *Justice Collaborator* adalah seorang saksi, yang juga merupakan pelaku, namun mau bekerjasama dengan penegak hukum dalam rangka membongkar suatu perkara. Untuk menentukan seseorang sebagai *Justice Collaborator*, sesuai Surat Edaran

Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 04 Tahun 2011 tentang Perlakuan Bagi Pelapor Tindak Pidana (*Whistleblower*) dan Saksi Pelaku yang Bekerjasama (*Justice Collaborator*), ada beberapa pedoman, yaitu: yang bersangkutan merupakan salah satu pelaku tindak pidana tertentu sebagaimana dimaksud dalam SEMA ini, mengakui kejahatan yang dilakukannya, bukan pelaku utama dalam kejahatan tersebut serta memberikan keterangan sebagai saksi di dalam proses peradilan.<sup>28</sup>

*Justice Collaborator* atau saksi sekaligus tersangka dalam kasus yang sama tidak dapat dibebaskan dari tuntutan pidana apabila terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah. Namun, kesaksiannya dapat dijadikan pertimbangan hakim dalam meringankan pidananya.<sup>29</sup>

Khusus pengaturan tentang peran *Justice Collaborator* dalam pelaksanaannya masih terdapat banyak

---

<sup>28</sup> Rusli Muhammad, *Pengaturan dan Urgensi Whistle Blower dan Justice Collaborator dalam Sistem Peradilan Pidana*; Jurnal Ius Quia Iustum, 2015, h. 12

<sup>29</sup> Rusli Muhammad, *Pengaturan dan Urgensi...*, h. 12

kelemahan-kelemahan yang disebabkan berbeda-bedanya penafsiran pasal tersebut oleh masyarakat dan juga oleh penegak hukum itu sendiri. Kelemahan-kelemahan itu dapat terlihat dari:<sup>30</sup>

- a. Ruang lingkup “pelaku yang bekerjasama” yang masih terbatas
- b. Peran pelaku yang bekerjasama harus dalam pengadilan
- c. Persyaratan yang kurang jelas
- d. Pemberian reward yang terbatas
- e. Tidak ada kepastian dalam pemberian *reward*
- f. Pemberian perlindungan yang tidak pasti
- g. Tidak ada standar mengenai menghitung kontribusi sebagai pelakuyang bekerjasama.

Dalam perkembangannya untuk menutup kelemahan dan kekurangan dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Perlindungan Saksi dan Korban jo Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014

---

<sup>30</sup> Rusli Muhammad, *Pengaturan dan Urgensi...*, h. 12

Tentang Perlindungan Saksi dan Korban tersebut Mahkamah Agung memberikan panduan melalui SEMA Nomor 04 Tahun 2011 tentang Perlakuan bagi Pelapor Tindak Pidana (*Whistle Blower*) dan Saksi Pelaku yang bekerjasama (*Justice Collaborator*) di dalam Perkara Tindak Pidana Tertentu, kemudian diikuti dengan Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia, Ketua Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban Republik Indonesia Tentang Perlindungan Bagi Pelapor, Saksi Pelapor dan Saksi Pelaku yang Bekerjasama. Namun peraturan-peraturan tersebut masih juga memiliki kelemahan yaitu sifat dari peraturan itu sendiri yang berupa surat edaran yang dapat diartikan dapat diikuti atau tidak diikuti tergantung dari subjektifitas dari penegak hukum itu sendiri.

Adanya Pasal 10A Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tersebut semakin mengukuhkan pemberian hak perlindungan kepada *Justice Collaborator*, yakni: pertama, perlindungan fisik dan psikis. Kedua, perlindungan hukum. Ketiga, penanganan secara khusus, dan keempat, memperoleh penghargaan. Untuk penanganan secara khusus, seperti tersebut dalam Pasal 10A, terdapat beberapa hak yang bisa diperoleh *Justice Collaborator* tersebut, yaitu dipisahkannya tempat penahanan dari tersangka atau terdakwa lain dari kejahatan yang diungkap, pemberkasan perkara dilakukan secara terpisah dengan tersangka atau terdakwa lain dalam perkara yang dilaporkan. Kemudian, dapat memperoleh penundaan penuntutan atas dirinya, memperoleh penundaan proses hukum seperti penyidikan dan penuntutan yang mungkin timbul karena informasi, laporan dan atau kesaksian yang diberikannya. Serta bisa memberikan kesaksian di depan persidangan tanpa berhadapan langsung dengan terdakwa

yang diungkap tindak pidananya.<sup>31</sup>

## 6. Perbedaan Saksi Mahkota (*Crown Witness*) dan Saksi Pelaku (*Justice Collaborator*)

Terdapat perbedaan antara Saksi Mahkota (*Crown Witness*) dan Saksi Pelaku (*Justice Collaborator*), perbedaan tersebut yaitu:<sup>32</sup>

- a. Kesiediaan seorang *Justice Collaborator* dalam memberikan kesaksiannya terjadi karena inisiatif dari pelaku tersebut yang bukan merupakan pelaku utama untuk mengakui kejahatan dan membantu mengungkap tindak pidana tertentu. Sedangkan *Crown Witness* terjadi karena inisiatif pemisahan perkara (*Splitsing*) yang dilakukan oleh penuntut umum terhadap beberapa pelaku yang diduga melakukan beberapa tindak pidana.
- b. Seorang *Justice Collaborator* berperan sebagai pelaku juga, sedangkan Saksi Mahkota hanya berperan sebagai saksi, dan ia dapat memberikan keterangan palsu

---

<sup>31</sup> Rusli Muhammad, *Pengaturan dan Urgensi...*, h. 12

<sup>32</sup> Albert Aries, *Perbedaan Saksi Mahkota dan Justice Collaborator*, diakses dalam <https://www.hukumonline.com>, pada tanggal 17 Juli 2023 pukul 11.34 WIB.

dibawah sumpah karena pemisahan perkara (*Splitsing*).

## 7. Perlindungan Hukum Bagi Justice Colaborator

### a. Pengertian Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum adalah seluruh upaya pemenuhan hak dan pemberian bantuan untuk memberikan rasa aman kepada saksi dan/atau korban, perlindungan hukum korban kejahatan sebagai bagian dari perlindungan masyarakat, dapat diwujudkan dalam berbagai bentuk, seperti pemberian restitusi, kompensasi, pelayanan medis, dan bantuan hukum.<sup>33</sup>

Menurut Satjipto Raharjo, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi yang dirugikan oleh orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.<sup>34</sup>

Menurut Philipus M. Hadjon, perlindungan hukum adalah sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang

---

<sup>33</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), h. 53.

<sup>34</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum...*, h. 54

akan dapat melindungi suatu hal dari hal lainnya. Berkaitan dengan konsumen, berarti hukum memberikan perlindungan terhadap hak-hak pelanggan dari sesuatu yang mengakibatkan tidak terpenuhinya hak-hak tersebut. Perlindungan hukum merupakan perlindungan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subjek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan.<sup>35</sup>

Perlindungan hukum menurut ketentuan Pasal 1 angka 8 Undang - Undang No. 31 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Saksi dan Korban, sebagai berikut:

“Segala upaya pemenuhan hak dan pemberian bantuan untuk memberikan rasa aman kepada saksi dan/atau korban yang wajib dilaksanakan oleh LPSK atau Lembaga lainnya sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini.”

Perlindungan hukum menurut Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 2002 tentang Tata Cara Perlindungan Terhadap Korban dan Saksi Dalam

---

<sup>35</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: PT. Binallmu, 1987), h. 1-2.

Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang berat, perlindungan hukum adalah suatu bentuk pelayanan yang wajib dilaksanakan oleh aparat penegak hukum atau aparat keamanan untuk memberikan rasa aman baik fisik maupun mental, kepada korban dan saksi, dari ancaman, gangguan terror, dan kekerasan dari pihak manapun yang diberikan pada tahap penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan/atau pemeriksaan di persidangan.<sup>36</sup>

Teori Negara Hukum secara substansi bermakna bahwa hukum adalah supreme dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara atau pemerintahan untuk tunduk oada hukum (*subject to the law*), tidak ada kekuasaan diatas hukum (*above the law*), semuanya ada dibawah hukum (*under the rule of law*), dengan kedudukan ini, tidak boleh terdapat kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau

---

<sup>36</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2002 tentang Tata Cara Perlindungan Terhadap Korban dan Saksi Dalam Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat

penyalahgunaan kekuasaan (misuse of power).<sup>37</sup>

Prinsip perlindungan hukum tercermin dalam tindakan pemerintah yang bertumpu dan bersumber pada konsep mengenai pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, karena menurut sejarah barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarahnya di Barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Muh. Hasrul, *Pemerintahan yang Efektif*, Disertasi, Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makasar, 2013, h. 15.

<sup>38</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Bagi Rakyat di Indonesia*, h. 3

## b. Bentuk-Bentuk Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum adalah gambaran dari fungsi hukum demi mewujudkan tujuan-tujuan hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.

Perlindungan hukum merupakan suatu perlindungan yang diberikan kepada subjek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik bersifat preventif (pencegahan) maupun berbentuk represif (pemaksaan) dalam bentuk tertulis maupun tidak tertulis dalam penegakkan peraturan hukum. Menurut M. Hadjon, perlindungan hukum bagi rakyat meliputi dua hal, sebagai berikut:<sup>39</sup>

- 1) Perlindungan hukum preventif, yaitu bentuk perlindungan hukum dimana rakyat diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Peran hukum preventif sangat besar bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan

---

<sup>39</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Bagi Rakyat di Indonesia*, h. 3

adanya perlindungan hukum yang preventif, pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.

- 2) Perlindungan hukum represif, yaitu bentuk perlindungan hukum yang ditujukan dalam penyelesaian sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Peradilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum mengenai tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Perlindungan hukum yang diberikan kepada warga negara merupakan implementasi atas prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dan prinsip negara hukum yang berdasarkan Pancasila.

## B. Teori Siyasah Dusturiyah

### 1. Pengertian Siyasah Dusturiyah

Siyasah dusturiyah merupakan bagian fiqh siyasah yang membahas masalah 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 (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut<sup>40</sup>. Tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan adalah untuk mewujudkan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia.

Permasalahan di dalam fiqh siyasah dusturiyah adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, di dalam fiqh siyasah dusturiyah biasanya dibatasi hanya membahas

---

<sup>40</sup> Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), h. 177

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.<sup>41</sup>

Abul A'la al-Maududi mendefinisikan dustur dengan: “Suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu negara”.<sup>42</sup> Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kata-kata dustur sama dengan constitution dalam bahasa Inggris, atau Undang-Undang Dasar dalam bahasa Indonesia, kata-kata “dasar” dalam bahasa Indonesia tersebut tidaklah mustahil berasal dari kata dustur tersebut di atas. Bila dipahami penggunaan istilah fiqh dusturi, untuk nama satu ilmu yang membahas masalah-masalah pemerintahan dalam arti luas, karena di dalam dustur itulah tercantum sekumpulan prinsip-prinsip pengaturan kekuasaan di dalam pemerintahan suatu negara, sebagai dustur dalam satu

---

<sup>41</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Kencana, 2003), h. 47

<sup>42</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah...* h. 52

negara sudah tentu perundang-undangan dan aturan-aturan lainnya yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan dustur tersebut.<sup>43</sup>

Dalam fiqh siyasah, 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 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

---

<sup>43</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah...*, h. 52

undang-undang dasar suatu negara.<sup>44</sup>

Menurut Abdul Wahhab Khallaf, prinsip-prinsip yang diletakkan Islam dalam perumusan undang-undang dasar ini adalah jaminan atas hak asasi manusia, setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum, tanpa membeda-bedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan, dan agama.<sup>45</sup>

Pembahasan tentang konstitusi ini juga berkaitan dengan sumber-sumber dan kaidah perundang-undangan di suatu negara, baik sumber material, sumber sejarah, sumber perundangan, maupun sumber penafsirannya. Sumber material adalah hal-hal yang berkenaan dengan materi pokok undang-undang dasar. Inti persoalan dalam sumber konstitusi ini adalah peraturan tentang hubungan antara pemerintah dan rakyat yang diperintah. Perumusan konstitusi tersebut tidak dapat dilepaskan dari latar belakang sejarah negara yang bersangkutan, baik masyarakatnya, politik maupun kebudayaannya. Dengan

---

<sup>44</sup> Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin...*, h. 177-178

<sup>45</sup> Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin...*, h. 178

demikian, materi dalam konstitusi itu sejalan dengan aspirasi dan jiwa masyarakat dalam negara tersebut.

## 2. Ruang Lingkup Siyasah Dusturiyah

Fiqh siyasah dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Sekalipun demikian, secara umum disiplin ini meliputi hal-hal sebagai berikut:<sup>46</sup>

1. Persoalan dan ruang lingkup pembahasan
2. Persoalan imamah, hak dan kewajibannya
3. Persoalan rakyat, statusnya dan hak-haknya
4. Persoalan bai'at
5. Persoalan waliyul ahdi
6. Persoalan perwakilan
7. Persoalan *ahlul halli wal aqdi*
8. Persoalan wizarah dan perbandingannya

Persoalan fiqh siyasah dusturiyah umumnya tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil kulliy, baik ayat-ayat Al-Qur'an maupun Hadis, maqosidu syariah, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur

---

<sup>46</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi...*, h. 47

masyarakat, yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan 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.<sup>47</sup>

Apabila dilihat dari sisi lain fiqh siyasah dusturiyah dapat dibagi kepada:<sup>48</sup>

1. Bidang siyasah tasyri'iyah, termasuk di dalamnya persoalan ahl al-hall wa al-'aqd, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dan non muslim di dalam suatu negara, seperti Undang-Undang Dasar, undang-undang, peraturan pelaksanaan, peraturan daerah dan sebagainya.
2. Bidang siyasah tanfidhiyah, termasuk di dalamnya persoalan imamah, persoalan bai'ah, wuzarah, waliy al-ahdi, dan lain-lain.
3. Bidang siyasah qadha'iyah, termasuk di dalamnya

---

<sup>47</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi...*, h. 47

<sup>48</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi...*, h. 48

masalah-masalah peradilan.

4. Bidang siyasah idariyah, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.

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

Pertama, tugas menciptakan perundang-undangan yang sesuai dengan ajaran Islam. Untuk melaksanakan tugas ini, maka negara memiliki kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasyri'iyah*). Dalam hal ini, negara memiliki kewenangan untuk melakukan interpretasi, analogi dan inferensi atas nash-nash Al-Qur'an dan Hadis. 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 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.

Dalam realitas sejarah, kekuasaan legislatif ini pernah dilaksanakan oleh lembaga *ahl al-hall wa 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-tanfidziyah*). 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 dengan 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. Sebagaimana halnya kebijaksanaan legislatif yang tidak boleh menyimpang dari semangat nilai-nilai ajaran Islam, kebijaksanaan politik kekuasaan eksekutif juga harus sesuai dengan semangat nash dan kemaslahatan.

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 peradilan yang memutuskan perkara-perkara antara sesama warganya, baik perdata maupun pidana) dan wilayah al- mazhalim (lembaga peradilan yang menyelesaikan perkara

penyewengan 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).<sup>49</sup>

### **3. Sumber Hukum Siyash Dusturiyah**

#### **1. Al-Qur'an**

Al-Qur'an adalah sumber pokok aturan agama Islam yang utama dijadikan dasar dalam menentukan hukum. Al-Qur'an merupakan kalam Allah yang berisi firman-firman Allah dalam bentuk ragam hukum di dalamnya. Karena al-Quran diyakini berasal dari Allah dan teks-teksnya dianggap suci, maka setiap muslim harus mengakuinya sebagai pondasi segala macam superstruktur Islam. Para tokoh-tokoh muslim banyak mencatat bahwasannya al-Quran merupakan satu-satunya sumber yang paling tinggi dalam menentukan hukum-hukum lainnya, karena al-Quran tidak pernah mengalami kondisi dan perubahan apapun

---

<sup>49</sup> Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin...*, h. 157-158

walau perkembangan zaman terus berjalan.<sup>50</sup>

Adapun ayat al-Quran yang berkenaan dengan pemimpin terkait dengan pembahasan siyasah dusturiyah terdapat dalam surat an-Nisa ayat 59 :

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا اطِيعُوْا اللّٰهَ وَاَطِيعُوْا الرَّسُوْلَ وَاُوْلِي الْاَمْرِ مِنْكُمْ ۗ فَاِنْ تَنٰزَعْتُمْ فِيْ شَيْءٍ فَرُدُّوْهُ اِلَى اللّٰهِ وَالرَّسُوْلِ اِنْ كُنْتُمْ تُوْمِنُوْنَ بِاللّٰهِ وَالْيَوْمِ الْاٰخِرِ ۗ ذٰلِكَ خَيْرٌ وَّاَحْسَنُ تَاْوِيْلًا ﴿٥٩﴾

“Hai orang-orang yang beriman, ta'atilah Allah dan ta'atilah 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”.<sup>51</sup>

## 2. Sunnah

Sunnah secara harfiah adalah suatu praktek kehidupan yang membudaya atau suatu norma perilaku yang diterima secara komunal oleh masyarakat yang meyakiniya meliputi segenap ucapan dan tingkah laku

<sup>50</sup> Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Politik Islam Telaah kritis Ibnu Taimiyah Tentang Pemerintahan Islam*, (Surabaya: Risalah Gusti, 1995), h.51.

<sup>51</sup> Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Politik Islam...*, h.51.

Nabi. Proses periwayatan Sunnah biasanya disaksikan oleh beberapa orang yang mengetahui langsung kejadiannya tersebut dan disampaikan dari generasi ke generasi sejak zaman Nabi hingga akhir dari perawi yang meriwayatkannya dengan meneliti sederetan perawi yang berkesinambungan.<sup>52</sup>

### 3. Ijma

Dalam hukum Islam, ijma' merupakan suatu keputusan bersama untuk menentukan suatu hukum yang baik demi kemaslahatan umat dengan cara musyawarah. Musyawarah ini timbul dari pemikiran kalangan ulama, mufti, ahli fikih maupun jajaran pemerintahan. apabila di dalam musyawarah tersebut ada beberapa orang yang tidak setuju dengan hasil keputusan mayoritas peserta musyawarah, maka ijma' tersebut dinyatakan batal.<sup>53</sup>

### 4. Qiyas

Qiyas adalah metode logika yang digunakan untuk memecahkan suatu masalah yang berkenaan dengan

---

<sup>52</sup> Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Politik Islam...*, h. 53

<sup>53</sup> Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Politik Islam...*, h. 55.

legalitas suatu bentuk perilaku tertentu dengan cara menetapkan suatu kaitan positif atau negatif antara bentuk perilaku yang satu dengan bentuk perilaku yang lainnya dengan suatu prinsip umum. Metode qiyas ini biasanya dipergunakan untuk menentukan hukum yang jelas ada berbagai permasalahan yang banyak dan kompleks. Qiyas biasanya menggunakan dalil-dalil al-Quran maupun hadist yang sekiranya sama bentuk perbuatan hukum yang dihadapi.<sup>54</sup>

5. Adat kebiasaan suatu bangsa yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip al-Quran dan Hadits.

Adat kebiasaan semacam ini tidak tertulis yang sering diistilahkan dengan konvensi. Dan ada pula dari adat kebiasaan itu diangkat menjadi suatu ketentuan yang tertulis, yang persyaratan adat untuk dapat diterima sebagai hukum yang harus diperhatikan.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Politik Islam...*, h. 55

<sup>55</sup> A.Djazuli, *Fiqh Siyasa Implementasi...*, h. 53