

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Teori Kepatuhan Hukum

1. Pengertian Kepatuhan Hukum

Hukum merupakan salah satu instrumen untuk mengatur tingkah laku masyarakat dalam mengatur pergaulan hidup. Secara sosiologis hukum mengandung berbagai unsur antara lain rencana-rencana tindakan atau perilaku, kondisi dan situasi tertentu.²³

Definisi hukum umumnya telah banyak dikemukakan oleh para ahli dengan pendapatnya masing-masing, seperti menurut Abdul Manan:

Hukum adalah suatu rangkaian peraturan yang menguasai tingkah laku dan perbuatan tertentu dari manusia dalam hidup bermasyarakat. Hukum itu sendiri mempunyai ciri yang tetap yakni hukum merupakan suatu organ peraturan-peraturan abstrak, hukum untuk mengatur kepentingan-kepentingan manusia, siapa saja yang melanggar hukum akan dikenakan sanksi sesuai dengan apa yang telah ditentukan.²⁴

S. M. Amin, seorang ahli hukum juga mengemukakan pendapatnya sebagai berikut:

h. 2 ²³ Abdul Manan, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2006),

²⁴ Abdul Manan, *Aspek-aspek*,... h. 2

Hukum adalah kumpulan-kumpulan peraturan-peraturan yang terdiri dari norma dan sanksi-sanksi itu disebut hukum dan tujuan hukum itu adalah mengadakan ketatatertiban dalam pergaulan manusia, sehingga keamanan dan ketertiban terpelihara.²⁵

Menurut J. C. T. Simorangkir dan Woerjono Sastropranoto sebagai berikut:

Hukum adalah peraturan-peraturan yang bersifat memaksa, yang mengatur tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat yang dibuat oleh badan-badan resmi yang berwajib, pelanggaran mana terhadap peraturan-peraturan tadi berakibatkan diambilnya tindakan, yaitu dengan hukuman tertentu.²⁶

Hukum juga didefinisikan oleh M.H. Tirtaamidjaja seperti sebagai berikut:

Hukum adalah semua aturan (norma) yang harus diturut dalam tingkah laku tindakan-tindakan dalam pergaulan hidup dengan ancaman mesti mengganti kerugian, jika melanggar aturan-aturan itu akan membahayakan diri sendiri atau harta, umpamanya orang akan kehilangan kemerdekaannya, didenda dan sebagainya.²⁷

²⁵ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1992), h 11

²⁶ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*,... h 11-12

²⁷ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*,... h 12

Berbagai definisi para ahli tersebut diatas memperoleh kesimpulan bahwa pada dasarnya hukum adalah segala peraturan yang di dalamnya berisi peraturan-peraturan yang wajib ditaati oleh semua orang dan terdapat sanksi yang tegas di dalamnya bagi yang melanggar.²⁸

Ketaatan adalah sikap patuh pada aturan yang berlaku. Bukan di sebabkan oleh adanya sanksi yang tegas atau hadirnya aparat negara, misalnya polisi. Kepatuhan adalah sikap yang muncul dari dorongan tanggung jawab kamu sebagai warga negara yang baik.²⁹

Kepatuhan hukum adalah kesadaran kemanfaatan hukum yang melahirkan bentuk "kesetiaan" masyarakat terhadap nilai-nilai hukum yang diberlakukan dalam hidup bersama yang diwujudkan dalam bentuk prilaku yang senyatanya patuh terhadap nilai-nilai hukum itu sendiri yang dapat dilihat dan dirasakan oleh sesama anggota masyarakat.³⁰

Kesadaran hukum sebenarnya merupakan kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat di dalam diri manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada. Sebenarnya yang ditekankan adalah nilai-nilai tentang

²⁸ Ade Kosasih, John Kenedi, Imam Mahdi, *Dinamika Hukum Administrasi Indonesia Mengenal Konstruksi Baru Hukum Administrasi Pasca Terbitnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*, (Bengkulu: Vanda, 2017)

²⁹ John Kenedi, Profesi Hukum dan Kode etik profesi, *Jurnal El-Afkar*, Vol. 5, No.1 Tahun 2016

³⁰ <https://www.zriefmaronie.blospot.com>, diakses pada 08 Juni 2023

fungsi hukum dan bukan suatu penilaian hukum terhadap kejadian-kejadian yang konkrit dalam masyarakat yang bersangkutan.³¹

2. Teori kepatuhan Hukum

Menurut Soerjono, Salman, hakikat kepatuhan hukum memiliki 3 (tiga) faktor yang menyebabkan warga masyarakat mematuhi hukum, antara lain:

a. *Compliance*

Suatu kepatuhan yang didasarkan pada harapan akan suatu imbalan dan usaha untuk menghindari diri dari hukuman atau sanksi yang mungkin dikenakan apabila seseorang melanggar ketentuan hukum. Kepatuhan ini sama sekali tidak didasarkan pada suatu keyakinan pada tujuan kaidah hukum yang bersangkutan, dan lebih didasarkan pada pengendalian dari pemegang kekuasaan. Sebagai akibatnya, kepatuhan hukum akan ada apabila ada pengawasan yang ketat terhadap pelaksanaan kaidah-kaidah hukum tersebut.³²

b. *Identification*

Terjadi bila kepatuhan terhadap kaidah hukum ada bukan karena nilai intrinsiknya, akan tetapi agar keanggotaan kelompok tetap terjaga serta ada hubungan

³¹ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum Dan Kepatuhan Hukum, Edisi Pertama*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1982), h 152

³² John Kenedi, Analisis Pidana Terhadap Perzinahan dalam Perspektif Hukum Positif dan Hukum Islam, *Jurnal Nuansa: Jurnal Studi Islam dan Kemasyarakatan*, Vol 12, No.1 Tahun 2019

baik dengan mereka yang diberi wewenang untuk menerapkan kaidah hukum tersebut. Daya tarik untuk patuh adalah keuntungan yang diperoleh dari hubungan-hubungan tersebut, dengan demikian kepatuhan tergantung pada baik-buruk interaksi.³³

c. *Internalization*

Pada tahap ini seseorang mematuhi kaidah hukum karena secara intrinsik kepatuhan tadi mempunyai imbalan. Isi kaidah tersebut adalah sesuai dengan nilai-nilainya dari pribadi yang bersangkutan, atau karena ia mengubah nilai-nilai semula dianutnya. Hasil dari proses tersebut adalah suatu konformitas yang didasarkan pada motivasi secara intrinsik. Titik sentral dari kekuatan proses ini adalah kepercayaan orang tadi terhadap tujuan dari kaidah-kaidah yang bersangkutan, terlepas dari pengaruh atau nilainilainya terhadap kelompok atau pemegang kekuasaan maupun pengawasannya. Tahap ini merupakan derajat kepatuhan tertinggi, dimana ketaatan itu timbul karena hukum yang berlaku sesuai dengan nilai-nilai yang dianut.³⁴

Dengan ini dapat di simpulkan bahwa bentuk hakikat kepatuhan hukum pada intinya seperti:

³³ John Kenedi, Urgensi Penegakan Hukum Dalam Hidup Berbangsa Dan Bernegara, *Jurnal El-Afkar*, Vol. 5 No.2 Tahun 2016

³⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986), h 10

- a. *Compliance*, bentuk kepatuhan hukum masyarakat yang disebabkan karena adanya sanksi bagi pelanggar aturan tersebut, sehingga tujuan dari kepatuhan hanya untuk terhindar dari sanksi hukum yang ada, seperti apabila polisi sebagai penegak hukum melakukan operasi yang bertujuan memeriksa kelengkapan berkendara para pelanggar akan memilih jalan lain agar terhindar dari operasi tersebut.
- b. *Identification*, bentuk kepatuhan hukum di masyarakat yang di sebabkan karena untuk mempertahankan hubungan yang menyenangkan dengan orang atau kelompok lain, seperti seorang anak di bawah yang memiliki keinginan berkendara tetapi di karenakan salah satu dari kedua orang tua anak tersebut adalah penegak hukum maka anak di bawah umur tersebut lebih memilih tidak menggunakan kendaraan bermotor.
- c. *Internalization*, bentuk kepatuhan hukum masyarakat di karenakan masyarakat mengetahui tujuan dan fungsi dari kaidah hukum tersebut, sehingga menyebabkan masyarakat patuh kepada peraturan tersebut, seperti orang tua anak di bawah umur yang melarang anaknya menggunakan kendaraan bermotor di karenakan anak usia di bawah umur biasanya masih kurang mampu mengontrol emosi, kematangan berfikir kurang, kesadaran akan tanggung jawab rendah dan di tambah

lagi kurangnya pemahaman akan pentingnya keselamatan.

Dengan mengetahui ketiga jenis ketaatan ini maka kita dapat mengidentifikasi seberapa efektifnya suatu peraturan perundang-undangan. Semakin banyak warga masyarakat yang menaati suatu undang-undang hanya dengan ketaatan yang bersifat compliance atau identification, berarti kualitas keefektifan aturan undang-undang itu masih rendah, sebaliknya semakin banyak warga masyarakat yang menaati suatu aturan perundang-undangan dengan ketaatan yang bersifat internalization, maka semakin tinggi kualitas keefektifan aturan atau undang-undang itu.³⁵

B. Teori Aparatur Sipil Negara

1. Pengertian Aparatur Sipil Negara

Sebelum berlakunya Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN), peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian yakni Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, tidak mengenal dan

³⁵ John Kenedi, Profesi Hukum dan Kode etik profesi, *Jurnal El-Afkar*, Vol. 5, No.1 Tahun 2016

menjelaskan istilah pengertian mengenai Aparatur Sipil Negara (ASN).³⁶

Istilah dan pengertian mengenai Aparatur Sipil Negara (ASN) secara normatif baru dikenal dan dirumuskan dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN), yang menyatakan sebagai berikut: Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.

Berdasarkan pengertian sebagaimana yang telah dikemukakan tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa pada hakikatnya Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan suatu profesi bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) sebagai Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) yang bekerja pada instansi pemerintah, dimana antara Aparatur Sipil Negara (ASN) dengan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) memiliki perbedaan terkait dengan proses pengangkatan dan status kepegawaian.

2. Asas, Prinsip, Nilai Dasar, Serta Kode Etik dan Kode Perilaku Aparatur Sipil Negara

Dalam tataran normatif, menurut Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN), dikatakan bahwa

³⁶ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) berlandaskan pada asas-asas sebagai berikut:³⁷

- a. Kepastian Hukum. Yang dimaksud dengan “asas kepastian hukum” adalah dalam setiap penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN), mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan.
- b. Profesionalitas. Yang dimaksud dengan “asas profesionalitas” adalah mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Proporsionalitas. Yang dimaksud dengan “asas proporsionalitas” adalah mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN).
- d. Keterpaduan. Yang dimaksud dengan “asas keterpaduan” adalah pengelolaan Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) didasarkan pada satu sistem pengelolaan yang terpadu secara nasional.
- e. Delegasi. Yang dimaksud dengan “asas delegasi” adalah bahwa sebagian kewenangan pengelolaan Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) dapat didelegasikan pelaksanaannya kepada kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, dan pemerintah daerah.

³⁷ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

- f. Netralitas. Yang dimaksud dengan “*asas netralitas*” adalah bahwa setiap Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.
- g. Akuntabilitas. Yang dimaksud dengan “*asas akuntabilitas*” adalah bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- h. Efektif dan Efisien. Yang dimaksud dengan “*asas efektif dan efisien*” adalah bahwa dalam menyelenggarakan Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) sesuai dengan target atau tujuan dengan tepat waktu sesuai dengan perencanaan yang ditetapkan.
- i. Keterbukaan. Yang dimaksud dengan “*asas keterbukaan*” adalah bahwa dalam penyelenggaraan Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) bersifat terbuka untuk public.
- j. Nondiskriminatif. Yang dimaksud dengan “*asas nondiskriminatif*” adalah bahwa dalam penyelenggaraan Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN), Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) tidak membedakan perlakuan berdasarkan jender, suku, agama, ras, dan golongan.
- k. Persatuan dan Kesatuan. Yang dimaksud dengan “*asas persatuan dan kesatuan*” adalah bahwa Pegawai Aparatur

Sipil Negara (ASN) sebagai perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- l. Keadilan dan Kesetaraan. Yang dimaksud dengan “asas keadilan dan kesetaraan” adalah bahwa pengaturan penyelenggaraan Aparatur Sipil Negara (ASN) harus mencerminkan rasa keadilan dan kesamaan untuk memperoleh kesempatan akan fungsi dan peran sebagai Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN).
- m. Kesejahteraan. Yang dimaksud dengan “asas kesejahteraan” adalah bahwa penyelenggaraan Aparatur Sipil Negara (ASN) diarahkan untuk mewujudkan peningkatan kualitas hidup Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN).

Selanjutnya dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN), mengatur pula bahwa Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai profesi berlandaskan pada beberapa prinsip, yakni sebagai berikut:³⁸

- a. Nilai Dasar;
- b. Kode Etik dan Kode Perilaku;
- c. komitmen, integritas moral, dan tanggung jawab pada pelayanan publik;
- d. kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas;
- e. kualifikasi akademik;

³⁸ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

- f. jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas;
dan
- g. profesionalitas jabatan.

Nilai dasar sebagai salah satu prinsip Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai profesi, menurut Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN), meliputi:³⁹

- a. memegang teguh ideologi Pancasila;
- b. setia dan mempertahankan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta pemerintahan yang sah;
- c. mengabdikan kepada negara dan rakyat Indonesia;
- d. menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak;
- e. membuat keputusan berdasarkan prinsip keahlian;
- f. menciptakan lingkungan kerja yang nondiskriminatif;
- g. memelihara dan menjunjung tinggi standar etika yang luhur;
- h. mempertanggungjawabkan tindakan dan kinerjanya kepada publik;
- i. memiliki kemampuan dalam melaksanakan kebijakan dan program pemerintah;
- j. memberikan layanan kepada publik secara jujur, tanggap, cepat, tepat, akurat, berdaya guna, berhasil guna, dan santun;
- k. mengutamakan kepemimpinan berkualitas tinggi;

³⁹ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

- l. menghargai komunikasi, konsultasi, dan kerja sama;
- m. mengutamakan pencapaian hasil dan mendorong kinerja pegawai;
- n. mendorong kesetaraan dalam pekerjaan; dan
- o. meningkatkan efektivitas sistem pemerintahan yang demokratis sebagai perangkat sistem karier.

Selain prinsip nilai dasar yang menjadi landasan Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai profesi, dalam tataran normatif, diatur pula mengenai kode etik dan kode perilaku Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai bagian dari prinsip yang dijadikan landasan Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai profesi, dimana kode etik dan kode perilaku bertujuan untuk menjaga martabat dan kehormatan Aparatur Sipil Negara (ASN).⁴⁰ Adapun kode etik dan kode perilaku Aparatur Sipil Negara (ASN) tersebut, berisi pengaturan mengenai perilaku agar Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN).⁴¹

- a. melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggung jawab, dan berintegritas tinggi;
- b. melaksanakan tugasnya dengan cermat dan disiplin;
- c. melayani dengan sikap hormat, sopan, dan tanpa tekanan;
- d. melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

⁴⁰ Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

⁴¹ Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

- e. melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau Pejabat yang Berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan;
- f. menjaga kerahasiaan yang menyangkut kebijakan negara;
- g. menggunakan kekayaan dan barang milik negara secara bertanggung jawab, efektif, dan efisien;
- h. menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya;
- i. memberikan informasi secara benar dan tidak menyesatkan kepada pihak lain yang memerlukan informasi terkait kepentingan kedinasan;
- j. tidak menyalahgunakan informasi intern negara, tugas, status, kekuasaan, dan jabatannya untuk mendapat atau mencari keuntungan atau manfaat bagi diri sendiri atau untuk orang lain;
- k. memegang teguh nilai dasar Aparatur Sipil Negara (ASN) dan selalu menjaga reputasi dan integritas Aparatur Sipil Negara (ASN); dan
- l. melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai disiplin Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN).

Kode etik dan kode perilaku yang diatur dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) menjadi acuan bagi para Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintah. Fungsi kode etik dan

kode perilaku ini sangat penting dalam birokrasi dalam menyelenggarakan pemerintahan. Fungsi tersebut, antara lain:⁴²

- (1) Sebagai pedoman, panduan birokrasi publik/aparatur sipil negara dalam menjalankan tugas dan kewenangan agar tindakannya dinilai baik.
- (2) Sebagai standar penilaian sifat, perilaku, dan tindakan birokrasi publik/aparatur sipil negara dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.

Etika birokrasi penting sebagai panduan norma bagi aparat birokrasi dalam menjalankan tugas pelayanan pada masyarakat dan menempatkan kepentingan public di atas kepentingan pribadi, kelompok dan organisasinya. Etika diarahkan pada kebijakan yang benar-benar mengutamakan kepentingan masyarakat luas.

3. Jenis, Status, dan Kedudukan Pegawai Aparatur Sipil Negara

Secara normatif, Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN), telah mengklasifikasikan Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) ke dalam 2 (dua) jenis, yakni terdiri atas:

- a. Pegawai Negeri Sipil; dan

Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan

⁴² Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

memiliki nomor induk pegawai secara nasional. Untuk menindaklanjuti perintah/amanat ketentuan Pasal 17, Pasal 18 ayat (4), Pasal 19 ayat (4), Pasal 20 ayat (4), Pasal 57, Pasal 67, Pasal 68 ayat (7), Pasal 74, Pasal 78, Pasal 81, Pasal 85, Pasal 86 ayat (4), Pasal 89, Pasal 91 ayat (6), Pasal 92 ayat (4), dan Pasal 125 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN), Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya ditulis PP Manajemen ASN). Hal ini mengandung arti bahwa Peraturan Pemerintah (PP) Manajemen Pegawai Negeri Sipil, merupakan landasan hukum dan pedoman dalam rangka pengaturan Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) di Indonesia.

b. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja

Pengertian mengenai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), secara normatif telah dirumuskan dalam ketentuan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN), yakni sebagai berikut:

Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.

Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) pada hakikatnya merupakan Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN).⁴³ Seiring dengan tuntutan dan kebutuhan pengaturan mengenai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), dan dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 107 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN), pada tahun 2018 Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (selanjutnya ditulis PP Manajemen PPPK).

Apabila ditinjau dari aspek normatif, berdasarkan pengertian Aparatur Sipil Negara (ASN) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) sebagaimana dikemukakan tersebut di atas, terdapat beberapa perbedaan antara Aparatur Sipil Negara (ASN) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), yakni sebagai berikut:⁴⁴

- a. Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan

⁴³ Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

⁴⁴ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

memiliki Nomor Induk Pegawai secara nasional untuk menduduki jabatan pemerintahan. Sedangkan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) merupakan Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN);

- b. Hak Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah gaji, tunjangan, dan fasilitas, cuti, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, perlindungan, dan pengembangan kompetensi. Sedangkan hak Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) adalah gaji, tunjangan, cuti, perlindungan, dan pengembangan kompetensi;
- c. Dasar pemberhentian Aparatur Sipil Negara (ASN) yakni pemberhentian atas permintaan sendiri, pemberhentian karena mencapai batas usia pensiun, Pemberhentian karena Perampingan Organisasi atau Kebijakan Pemerintah, Pemberhentian karena tidak cakap jasmani dan/atau rohani, Pemberhentian karena Meninggal Dunia, Tewas, atau Hilang, Pemberhentian karena Melakukan tindak pidana/penyelewengan, pemberhentian karena pelanggaran disiplin, Pemberhentian karena Mencalonkan Diri atau

Dicalonkan Menjadi Presiden dan Wakil Presiden, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Gubernur dan Wakil Gubernur, atau Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/ Wakil Walikota, Pemberhentian karena Menjadi Anggota dan/atau Pengurus Partai Politik, Pemberhentian karena tidak Menjabat Lagi Sebagai Pejabat Negara, Pemberhentian karena Hal Lain, seperti misalnya Aparatur Sipil Negara (ASN) yang telah selesai menjalankan cuti di luar tanggungan negara tidak melaksanakan kewajibannya untuk melaporkan diri secara tertulis kepada instansi induknya paling lama 1 (satu) bulan setelah selesai menjalankan cuti di luar tanggungan negara. Sedangkan pemberhentian Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) didasarkan pada Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja, yakni Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja Dengan Hormat, disebabkan karena Jangka Waktu Perjanjian Kerja Berakhir, Meninggal Dunia, atas Permintaan Sendiri, Perampangan organisasi atau Kebijakan pemerintah yang Mengakibatkan Pengurangan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), Tidak Cakap Jasmani dan/atau Rohani; Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja Dengan Hormat Tidak Atas Permintaan Sendiri, disebabkan karena

dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan tindak pidana tersebut dilakukan dengan tidak berencana, melakukan pelanggaran disiplin Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) tingkat berat, atau tidak memenuhi target kinerja yang telah disepakati sesuai dengan perjanjian kerja; Pemutusan hubungan perjanjian kerja Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) tidak dengan hormat, disebabkan karena melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum, menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik, atau dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun atau lebih dan tindak pidana tersebut dilakukan dengan berencana.

Sedangkan Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) berkedudukan sebagai unsur aparatur negara, dimana Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan Instansi Pemerintah, dan Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.⁴⁵

4. Fungsi, Tugas, dan Peran Pegawai Aparatur Sipil Negara

Sebagai abdi negara dan abdi masyarakat setiap Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) harus mampu melaksanakan fungsi, tugas, dan peran demi kepentingan negara dan kepentingan masyarakat di atas kepentingan pribadi dan golongan, hal ini menuntut setiap Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk dapat memusatkan segala perhatian dan fikiran serta menyerahkan daya dan tenaganya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan serta berdaya dan berhasil guna. Dengan perkataan lain bahwa Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) disertai tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Adapun tugas pemerintahan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang meliputi pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan. Sedangkan dalam rangka pelaksanaan tugas pembangunan tertentu dilakukan melalui pembangunan

⁴⁵ Pasal 8 dan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

bangsa (*cultural and political development*) serta melalui pembangunan ekonomi dan sosial (*economic and social development*) yang diarahkan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat.⁴⁶

Dalam tataran normatif, dalam ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN), telah mengatur secara mengenai fungsi Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN), yakni sebagai berikut:

- a. pelaksana kebijakan publik;
- b. pelayan publik; dan
- c. perekat dan pemersatu bangsa.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN), diatur pula mengenai tugas yang diemban oleh Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN), yakni sebagai berikut:

- a. melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas; dan
- c. mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁴⁶ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Kemudian terkait dengan peran Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) menurut ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN), menyatakan bahwa:

Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Fungsi, tugas, dan peran Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) tersebut di atas, merupakan suatu koridor hukum yang harus dipedomani dan dilaksanakan oleh setiap Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN), dalam rangka mendukung reformasi birokrasi di Indonesia.

5. Jabatan Aparatur Sipil Negara

Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN), pada hakikatnya telah membedakan Jabatan Aparatur Sipil Negara menurut ke dalam 3 (tiga) jenis, yakni sebagai berikut:

a. Jabatan Administrasi

Jabatan Administrasi diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) jenis jabatan, yakni sebagai berikut:

1) Jabatan Administrator

Pejabat dalam jabatan administrator bertanggung jawab memimpin pelaksanaan seluruh kegiatan

pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.

2) Jabatan Pengawas

Pejabat dalam jabatan pengawas bertanggung jawab mengendalikan pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pelaksana.

3) Jabatan Pelaksana

Pejabat dalam jabatan pelaksana bertanggung jawab melaksanakan kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.

Setiap jabatan Administrator, Jabatan Pengawas, dan Jabatan Pelaksana tersebut di atas, ditetapkan sesuai dengan kompetensi yang dibutuhkan.

b. Jabatan Fungsional

Jabatan Fungsional adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu. Jabatan Fungsional dalam Aparatur Sipil Negara (ASN) terdiri dari dua jabatan, yaitu jabatan fungsional keahlian dan jabatan fungsional keterampilan. Dengan rincian masing-masing jabatan sebagai berikut:

1) Jabatan fungsional keahlian:

- a) ahli pertama;
- b) ahli muda;
- c) ahli madya, dan

- d) ahli utama.
- 2) Jabatan fungsional keterampilan:
- a) pemula;
 - b) terampil;
 - c) mahir; dan
 - d) penyelia.
- c. Jabatan Pimpinan Tinggi

Jabatan Pimpinan Tinggi adalah sekelompok jabatan tertinggi pada instansi dan perwakilan. Jabatan pimpinan tinggi terdiri dari pejabat struktural tertinggi, staf ahli, analis kebijakan, dan pejabat lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Jabatan Eksekutif Senior berfungsi memimpin dan mendorong setiap Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) pada Instansi dan Perwakilan melalui:

- a) kepeloporan dalam bidang:
 - 1) keahlian profesional;
 - 2) analisis dan rekomendasi kebijakan; dan
 - 3) kepemimpinan manajemen.
- b) mengembangkan kerjasama dengan Instansi lain; dan
- c) keteladanan dalam mengamalkan nilai-nilai dasar Aparatur Sipil Negara (ASN) dan melaksanakan kode etik Aparatur Sipil Negara (ASN).

Untuk setiap Jabatan Pimpinan Tinggi ditetapkan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan

dan pelatihan, rekam jejak jabatan dan integritas, serta persyaratan lain yang dibutuhkan.

Selanjutnya berpijak pada ketentuan Pasal 20 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN), ditegaskan kembali bahwa Jabatan Aparatur Sipil Negara (ASN) diisi dari Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN). Sedangkan Jabatan Aparatur Sipil Negara (ASN) tertentu dapat diisi dari prajurit Tentara Nasional Indonesia; dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pengisian Jabatan Aparatur Sipil Negara (ASN) tertentu yang berasal dari prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dilaksanakan pada Instansi Pusat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Ketentuan ini mengandung arti bahwa pada hakikatnya Jabatan ASN diisi dari Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN).

6. Hak dan Kewajiban Pegawai Apratur Sipil Negara

Hak adalah suatu kewenangan atau kekuasaan yang diberikan oleh hukum, suatu kepentingan yang dilindungi oleh hukum, baik pribadi maupun umum. Dapat diartikan bahwa hak adalah sesuatu yang patut atau layak diterima. Agar dapat melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya dengan baik dapat meningkatkan produktivitas, menjamin

kesejahteraan Aparatur Sipil Negara (ASN) dan akuntabel, maka setiap Aparatur Sipil Negara (ASN) diberikan hak.⁴⁷

Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) telah mengatur mengenai Hak Aparatur Sipil Negara (ASN) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yakni sebagai berikut:

- a. Aparatur Sipil Negara (ASN) berhak memperoleh:⁴⁸
 - 1) gaji, tunjangan, dan fasilitas;
 - 2) cuti;
 - 3) jaminan pensiun dan jaminan hari tua;
 - 4) perlindungan; dan
 - 5) pengembangan kompetensi
- b. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) berhak memperoleh:⁴⁹
 - 1) gaji dan tunjangan;
 - 2) cuti;
 - 3) perlindungan; dan
 - 4) pengembangan kompetensi.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 70 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) diatur pula bahwa setiap Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) memiliki hak dan kesempatan untuk mengembangkan kompetensi.

⁴⁷ Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

⁴⁸ Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

⁴⁹ Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Selain mengatur hak Aparatur Sipil Negara (ASN) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) Pasal 23 mengatur pula mengenai kewajiban Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN), yakni sebagai berikut:

- a. setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah;
- b. menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang;
- d. menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab;
- f. menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan;
- g. menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- h. bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

C. Teori *Siyasah dusturiyah*

1. Pengertian *Siyasah dusturiyah*

Dalam islam, terdapat sumber utama hukum Islam yaitu Al-Qur'an, Al-Quran, sebagai sumber pertama dan Utama Hukum Islam, disampi mengandung hukum-hukum yang terinci dan menurut Sifatnya Tidak Berkembang Juga Mengandung hukum- hukum yang masih memerlukan penafsiran-penafsiran Dan Mempunyai potensi untuk berkembang. Memahami Hukum Pada dasarnya juga Tidak Sederhana Yang dibayangkan. Dalam khazanah keislaman Pemaknaan Tentang Hukum Juga Sangat beragam berikut Ini hanya Dideskripsikan beberapa dari khazanah dimaksud.⁵⁰

Siyasah dusturiyah adalah bagian *fiqh siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam hal ini juga 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. 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.⁵¹

⁵⁰ Zaky Ismail, Penegakan Supremasi Hukum Dalam Al- Qur'an, *AL-RISALAH, Jurnal Hukum Islam dan Sosial Kemasyarakatan* I, Vol. 11, No.1, Juni 2011

⁵¹ Muhammad Iqbal, *Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta:Prenadamedia Group, 2014), hl. 177

Permasalahan di dalam *fiqh siyasah dusturiyah* adalah hubungan antara pemimpin disatu 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 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.⁵²

Siyasah dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Keseluruhan persoalan tersebut, dan persoalan fiqh siyasah dusturiyah umumnya tidak lepas dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil kulliy, baik ayat-ayat Al-Quran maupun hadis, maqosid syariah, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang akan 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 para ulama, meskipun tidak seluruhnya.

Fiqh siyasah dusturiyah dapat dibagi menjadi beberapa bagian yaitu:⁵³

⁵² A. Djazuli, *Implimentasi kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2004), h. 47

⁵³ A. Djazuli, *Implimentasi kemaslahatan Umat ...*, h. 47

- a. Bidang *siyasa*h tasyri'iyah, termasuk dalam persolan ahlu hali wal aqdi, perwakilan persoaln rakyat. Hubungan muslimin dan non muslim di dalam satu negara, seperti Undang-Undang Dasar, Undangundang, Peraturan Pelaksanaan, Peraturan daerah, dan sebagainya.
- b. Bidang *siyasa*h tanfidiyah, termasuk di dalamnya persoalan imamah, persoalan bai'ah, wizarah, waliy al-ahadi, dan lain-lain
- c. Bidang *siyasa*h qadlaiyah, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan
- d. Bidang *siyasa*h idariyah, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.

2. Ruang Lingkup *Siyasa*h dusturiyah

*Fiqh siyasa*h dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Keseluruhan persoalan tersebut, dan persoalan fiqh siyasah dusturiyah umumnya tidak lepas dari dua hal pokok: pertama, dalil- dalil kulliy, baik ayat-ayat Al-Quran maupun hadis, maqosidu syariah, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang akan 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 para ulama, meskipun tidak seluruhnya.

Fiqh siyasah dusturiyah dapat terbagi kepada:⁵⁴

- 1) Bidang *siyasah* tasyri'iyah, termasuk dalam persolan ahlu hali wal aqdi, perwakilan persoaln rakyat. Hubungan muslimin dan non muslim di dalam satu negara, seperti Undang-Undang Dasar, Undang-undang, Peraturan Pelaksanaan, Peraturan daerah, dan sebagainya.
- 2) Bidang *siyasah* tanfidiyah, termasuk di dalamnya persoalan imamah, persoalan bai'ah, wizarah, waliy al-ahadi, dan lain-lain.
- 3) Bidang *siyasah* qadlaiyah, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan
- 4) Bidang *siyasah* idariyah, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.

Ulama-ulama terdahulu umumnya lebih banyak berbicara tentang pemerintahan dari pada negara, hal ini disebabkan antara lain oleh:⁵⁵

- 1) Perbedaan antara negara dan pemerintah, hanya mempunyai arti yang teoritis dan tiada mempunyai arti yang praktis sebab setiap perbuatan negara di dalam kenyataanya adalah perbuatan pemerintah, bahkan lebih konkret lagi orang-orang yang disertai tugas untuk menjalankan pemerintah, sedangkan para fuqaha/ulama menitikberatkan perhatian dan penyelidikannya kepada hal-hal praktis.

⁵⁴ A. Djazuli, *Implimentasi kemaslahatan Umat ...*, h. 48

⁵⁵ A. Djazuli, *Implimentasi kemaslahatan Umat ...*, h. 49

- 2) Karena sangat eratnya hubungan antara pemerintah dan negara, negara tidak dapat berpisah dari pemerintah, demikian pula pemerintah hanya mungkin ada sebagai organisasi yang disusun dan digunakan sebagai alat negara.
- 3) Kalau fuqaha lebih tercurah perhatiannya kepada kepala negara (imam), karena yang konkret adalah orang-orang yang menjalankan pemerintahan, yang dalam hal ini dipimpin oleh kepala negara (imam).
- 4) Fakta sejarah Islam menunjukkan bahwa masalah yang pertama yang dipersoalkan oleh umat Islam setelah rasulullah wafat adalah masalah kepala negara, oleh karena itu logis sekali apabila para fuqaha memberikan perhatian yang khusus kepada masalah kepala negara dan pemerintahan ketimbang masalah kenegaraan lainnya.
- 5) Masalah timbul dan tenggelamnya suatu negara adalah lebih banyak mengenai timbul tenggelamnya pemerintahan daripada unsur-unsur negara yang lainnya.

Apabila dipahami penggunaan kata *dustur* sama dengan *constitution* dalam Bahasa Inggris, atau Undang-undang Dasar dalam Bahasa Indonesia, kata-kata “dasar” dalam Bahasa Indonesia tidaklah mustahil berasal dari kata *dustur*. Sedangkan penggunaan istilah *fiqh dusturi*, merupakan 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 suatu negara sudah tentu suatu perundang-undangan dan aturan-aturan lainnya yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan dustur tersebut.

Sumber fiqh dusturi pertama adalah Al-Quran al-Karim yaitu ayat-ayat yang berhubungan dengan prinsip-prinsip kehidupan kemasyarakatan, dalil-dalil kulliy dan semangat ajaran Al-Quran. Yaitu surat An-Nisa ayat 58 yang berbunyi:

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

Artinya: Sungguh, Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia hendaknya kamu menetapkannya dengan adil. Sungguh, Allah sebaik-baik yang memberi pengajaran kepadamu. Sungguh, Allah Maha Mendengar, Maha Melihat.⁵⁶

⁵⁶ Al-Quran Terjemahan, Departemen Agama RI, Bandung: CV Darus Sunnah, 2015

Kemudian kedua adalah hadis-hadis yang berhubungan dengan imamah, dan kebijaksanaan-kebijaksanaan Rasulullah SAW di dalam menerapkan hukum di negeri Arab. Ketiga, adalah kebijakan-kebijakan khulafa al-Rasyidin di dalam mengendalikan pemerintahan. Meskipun mereka mempunyai perbedaan dai dalam gaya pemerintahannya sesuai dengan pembawaan masing-masing, tetapi ada kesamaan alur kebijakan yaitu, berorientasi kepada sebesar-besarnya kepada kemaslahatan rakyat. Keempat, adalah hasil ijtihad para ulama, di dalam masalah fiqh dusturi hasil ijtihad ulama sangat membantu dalam memahami semangat dan prinsip fiqh dusturi. Dalam mencari mencapai kemaslahatan umat misalnya haruslah terjamin dan terpelihara dengan baik. Dan sumber kelima, adalah adat kebiasaan suatu bangsa yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip Al-Quran dan hadis. 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 di perhatikan.⁵⁷

3. Konsep Negara Hukum Dalam *Siyasah dusturiyah*

1) Konstitusi

a. Pengertian Konstitusi

⁵⁷ A. Djazuli, *Implimentasi kemaslahatan Umat ...*, h. 53-54

Dalam fiqih *siyasa*, konstitusi disebut juga dengan *dustûri*. 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 kedalam 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 disergap kedalam bahasa Indonesia, yang salah satu artinya adalah undang-undang dasar suatu negara.⁵⁸

Pembahasan tentang konstitusi ini juga berkaitan dengan sumber-sumber dan kaedah perundang-undangan disuatu negara, baik sumber material, sumber sejarah, sumber perundangan maupun sumber penafsirannya. Sumber material adalah hal-hal yang berkenaan dengan materi pokok perundang-undang dasar. Inti persoalan dalam sumber konstitusi ini adalah peraturan tentang hubungan antara

⁵⁸ Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Indonesia, Jakarta: Balai Pustaka 2003, h 281

pemerintah dan rakyat yang diperintah. Perumusan konstitusi tersebut tidak dapat dilepaskan dari latar belakang sejarah negara yang bersangkutan, baik masyarakatnya, politik maupun kebudayaannya. Dengan demikian, materi dalam konstitusi itu sejalan dengan konspirasi dan jiwa masyarakat dalam negara tersebut.

Sebagai contoh, perumusan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 diusahakan sesuai semangat masyarakat Indonesia yang majemuk sehingga dapat menampung aspirasi semua pihak dan menjasmin persatuan dan keutuhan bangsa. Oleh karena itu, umat Islam bersedia menerima keberatan pihak Kristen dibagian Timur Indonesia agar mencabut beberapa klausul dalam perumusan undang-undang tersebut.

Kemudian agar mempunyai kekuatan hukum, sebuah undang-undang dasar yang akan dirumuskan harus mempunyai landasan atau pengundangannya. Dengan landasan yang kuat undang-undang tersebut akan memiliki kekuatan pula untuk mengikat dan mengatur masyarakat dalam negara yang bersangkutan. Sementara sumber penafsiran adalah otoritas para ahli hukum untuk menafsirkan atau menjelaskan hal-hal

yang perlu pada saat undang-undang tersebut diterapkan.

2) Legislasi

a. Pengertian Legislasi

Dalam kajian *fiqh siyasah*, legislasi atau kekuasaan legislatif disebut juga dengan *al-sulthah al-tasyri'iyah*, yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Menurut Islam, tidak seorangpun berhak menetapkan hukum yang akan diberlakukan bagi umat Islam. Akan tetapi, dalam wacana *fiqh siyasah*, istilah *al-sulthah al-tasyri'iyah* digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan. Dalam konteks ini, kekuasaan legislatif berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syariat Islam. Dengan demikian unsur-unsur legislasi dalam Islam meliputi:⁵⁹

- 1) Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam;
- 2) Masyarakat Islam yang akan melaksanakannya;

⁵⁹ A. Djazuli, *Implimentasi kemaslahatan Umat ...*, h. 187

3) Isi peraturan atau hukum harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat Islam

b. Wewenang dan tugasnya

Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang terpenting dalam pemerintahan Islam, karena ketentuan dan ketetapan yang dikeluarkan lembaga legislatif ini akan dilaksanakan secara efektif oleh lembaga eksekutif dan dipertahankan oleh lembaga yudikatif atau peradilan. Orang-orang yang duduk di lembaga legislatif ini terdiri dari para mujtahid dan ahli fatwa (mufti) serta pakar dalam berbagai bidang. Karena menetapkan syariat sebenarnya hanyalah wewenang Allah, maka wewenang dan tugas lembaga legislatif hanya sebatas menggali dan memahami sumber-sumber syariat Islam, yaitu Al-Quran dan sunnah Nabi, dan menjelaskan hukum-hukum yang terkandung didalamnya. Undang-undang dan peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif harus mengikuti ketentuan-ketentuan kedua sumber syariat Islam tersebut. Oleh karena itu, dalam hal ini terdapat dua fungsi lembaga legislatif. Pertama, dalam hal-hal yang ketentuannya sudah terdapat dalam nashsh Al-Quran dan sunnah, undang-undang yang dikeluarkan oleh al-sulthah al-tasyri'iyah adalah undang-undang Ilahiyah yang diisyariatkan-Nya dalam Al-Quran dan dijelaskan

oleh Nabi SAW dalam hadis. Kedua, yaitu melakukan penalaran kreatif (ijtihad) terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh nash. Di sinilah perlunya al-sulthah al-tasyri'iyah tersebut diisi oleh para mujtahid dan ahli fatwa. Mereka melakukan ijtihad untuk menetapkan hukumnya dengan jalan qiyas (analogi). Mereka berusaha mencari illat atau sebab hukum yang ada dalam permasalahan yang timbul dan menyesuaikannya dengan ketentuan yang terdapat dalam nashsh. Ijtihad mereka juga perlu mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat, agar hasil peraturan yang akan diundangkan itu sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak memberatkan mereka.⁶⁰

⁶⁰ A. Djazuli, *Implimentasi kemaslahatan Umat ...*, h. 188